

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Manfred Piel
Diethard B. Simmert

Probleme der
Staatsverschuldung

Rainer Tetzlaff

Die Weltbank

Funktionsweise, Machtverhältnisse
und politische Bedeutung für die
Dritte Welt

ISSN 0479-611 X

B 42/78

21. Oktober 1978

Manfred Piel, Dipl.-Volkswirt, geb. 1945; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Saarbrücken und Freiburg i. Br.; Mitarbeiter im Deutschen Sparkassen- und Giroverband.

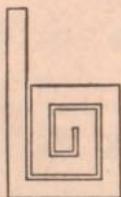
Veröffentlichungen zu konjunktur-, wachstums- und finanzpolitischen Themen.

Diethard B. Simmert, Dr. rer. pol., geb. 1944; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Münster; Mitarbeiter im Deutschen Sparkassen- und Giroverband.

Veröffentlichungen zu geldtheoretischen, stabilisierungspolitischen und währungspolitischen Themen; Herausgeber der Lehrbuchreihe „Problemorientierte Einführungen“.

Rainer Tetzlaff, Dr. phil., geb. 1940, Professor am Seminar für Sozialwissenschaften der Universität Hamburg; Studium der Politischen Wissenschaft, der Geschichte und Germanistik in Bonn und Berlin (West); Lehr- und Forschungstätigkeit am Otto-Suhr-Institut in Berlin, am Institute for Social Sciences in Lusaka/Sambia und an der Universität Hamburg; zwischen 1970 und 1978 drei Forschungsaufenthalte bei der Weltbank in Washington.

Veröffentlichungen u. a.: Koloniale Entwicklung und Ausbeutung. Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutsch-Ostafrikas 1885—1914, Berlin (West) 1970; Die Ursachen von Unterentwicklung in der Dritten Welt und das Problem ihrer Überwindung. Eine Einführung, in: Friedensanalysen. Für Theorie und Praxis 1, Frankfurt a. M. 1975, S. 150—181; zusammen mit Helmut Bley (Hrsg.), Afrika und Bonn. Versäumnisse und Zwänge deutscher Afrika-Politik, Reinbek bei Hamburg 1978. Zahlreiche Aufsätze über die politische und sozio-ökonomische Entwicklung afrikanischer Staaten, über Entwicklungspolitik und die neue Weltwirtschaftsordnung.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Probleme der Staatsverschuldung

Das Thema ‚Staatsverschuldung‘ ist nicht erst in jüngster Zeit zum Gegenstand heftiger und lebhafter öffentlicher Auseinandersetzungen geworden. Die Verschuldung der öffentlichen Hände ist seit jeher umstritten. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts sprach der große englische Nationalökonom David Ricardo von der Staatsverschuldung als der „schrecklichsten Geißel, die je zur Plage der Nation erfunden wurde“. Der deutsche Finanzwissenschaftler Lorenz von Stein faßte gegen Ende des 19. Jahrhunderts dagegen seinen Standpunkt mit den Worten zusammen: „Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart.“

Anstoß für die aktuelle Debatte ist die für 1979 geplante zusätzliche Staatsverschuldung im Umfang von circa 60 Mrd. DM. Die jüngste Haushaltsdebatte im Bundestag hat gezeigt, wie unversöhnlich die Positionen sich auch heute noch gegenüberstehen. Die einen halten eine zügige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen für dringend notwendig, während die anderen eine kreditfinanzierte Ausweitung der Staatsausgaben für das Gebot der Stunde halten, um beim Abbau der Arbeitslosigkeit voranzukommen.

Zweifellos sind die Probleme der Staatsverschuldung vielschichtig genug, um jedem, der eine von diesen jeweils verschiedenen Meinungen vertritt, durchaus gute Gründe für seinen Standpunkt zu liefern. Angesichts dieses Wechselbades von Meinungen versucht der nachfolgende Beitrag Orientierungspunkte für die Diskussion dieses aktuellen Themas zu vermitteln.

I. Einführung in die Problematik

Mit dem Ölshock von Ende 1973 und der damit ausgelösten weltweiten Rezession kam es in den westlichen Industriestaaten durchweg zu einem Anstieg der öffentlichen Defizite. Dieser Anstieg beruhte einesteils auf dem Bemühen der öffentlichen Hand, die aufgetretene Nachfragerücke zu schließen; andernteils war die Zunahme der Budgetfehlbeträge selbst unmittelbarer Ausfluß der rezessiven Wirtschaftsentwicklung. Während jedoch in vielen Staaten der westlichen Welt die hohen Staatsdefizite als vorübergehendes Phänomen betrachtet wurden, kam in der Bundesrepublik Deutschland frühzeitig eine Diskussion in Gang, die u. a. den strukturellen Aspekt der sprunghaft gestiegenen Staatsverschuldung betonte¹⁾. Damit war neben der für bundesrepublikanische

Verhältnisse außerordentlichen Zunahme des Nettoverschuldungsbedarfs²⁾ seit 1974 auch der langfristige Aspekt der Staatsverschuldung angesprochen.

Welche Größenordnungen die Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland innerhalb weniger Jahre angenommen hat, sei an einigen Zahlen demonstriert. Hatte 1974 das Gesamtdefizit aller öffentlichen Gebietskörperschaften noch 13,32 Mrd. DM betragen, so stieg dieser Nettokreditbedarf rezessionsbedingt im Jahr 1975 auf 60,29 Mrd. DM. 1976 mußten bei wieder anziehendem Wachstum die öffentlichen Hände immerhin noch 41,8 Mrd. DM Fremdfinanzierungsmittel aufnehmen, um das Budget auszugleichen, und 1977 blieb trotz erheblicher Konsolidierungsanstrengungen ein

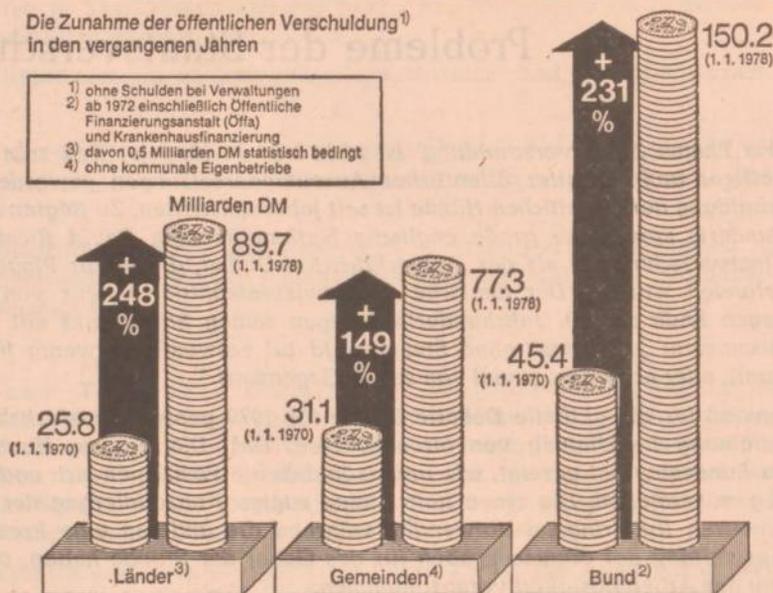
¹⁾ Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, BMF-Dokumentation Nr. 15/75 vom 7. 8. 1975, S. 1.

²⁾ Für die öffentliche Verschuldung und ihre Veränderung im Zeitablauf ist nicht die gesamte Kreditaufnahme der öffentlichen Hand maßgebend, sondern nur der Teil, der nach Abzug der Kreditmittel für Tilgungen ausgabewirksam wird.

Die Schulden der Länder wachsen am schnellsten

Die Zunahme der öffentlichen Verschuldung¹⁾
in den vergangenen Jahren

- 1) ohne Schulden bei Verwaltungen
- 2) ab 1972 einschließlich Öffentliche
Finanzierungsanstalt (Öffa)
und Krankenhausfinanzierung
- 3) davon 0,5 Milliarden DM statistisch bedingt
- 4) ohne kommunale Eigenbetriebe



Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 6. 1978

Loch von 34,5 Mrd. DM. Im laufenden Jahr muß mit einer wieder höheren Staatsverschuldung von gut 52 Mrd. DM gerechnet werden.

Auch auf den Bestand der Staatsschulden wirkte sich die starke Zunahme der öffentlichen Kreditaufnahme spürbar aus. Betrag 1972 der Schuldenstand aller Gebietskörperschaften erst 155 Mrd. DM, so erhöhte sich dieser bis Ende 1975 auf rund 250 Mrd. DM und wird Ende 1978 fast 400 Mrd. DM erreicht haben³⁾.

Angesichts dieser Entwicklung ist in der letzten Zeit die Problematik der Staatsverschuldung in den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion gerückt. Die besondere Schwierigkeit einer rationalen Beurteilung der Folgen staatlicher Verschuldung liegt darin, daß die gegenwärtige wirtschaftliche Situation in der Bundesrepublik, die durch ein scheinbar dauerhaftes Sinken der realen Wachstumsrate bei anhaltenden Preissteigerungen gekenn-

³⁾ Nach der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes.

zeichnet ist, in der bisherigen wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik unbekannt ist und damit natürlich die herkömmlichen Beurteilungsmaßstäbe in Frage gestellt werden. Diese Unsicherheit führt zu Unklarheiten, Mißverständnissen und Polemik in der Diskussion. In der Kritik werden einerseits Positionen erkennbar, die eine lange historische Tradition aufweisen. Sie beruhen u. a. auf liberalen Vorbehalten gegenüber der Ausweitung der staatlichen Aktivität und auf schlechten Erfahrungen mit einer inflationären Kriegsfinanzierung. Andererseits ist zu berücksichtigen, daß sich die Auffassungen über Funktionen und Grenzen der Staatsverschuldung im Laufe der historischen Entwicklung erheblich gewandelt haben. Deswegen soll zunächst ein kurzer historischer Abriss finanzpolitisch relevanter Ansichten — von der traditionellen bis hin zur modernen Theorie, wie sie heute im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und im Grundgesetz ihren Niederschlag gefunden hat — erfolgen.

II. Ansichten zur Staatsverschuldung: Vom Finanzklassizismus zur modernen Theorie

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur hat das Thema ‚Staatsverschuldung‘ Tradition. Wirtschaftspolitiker wie auch Finanzwissenschaftler widmeten einen Großteil ihrer Forschungsarbeit dem Phänomen der Staatsverschuldung. Während die Nationalökonomien dabei vornehmlich die Zusammenhänge zwischen der Staatsverschuldung einerseits und den Folgen für Wachstum, Geldwert, Beschäftigung und Handel andererseits im Auge hatten, konzentrierten die Finanzwissenschaftler ihre Arbeit auf konkrete Deckungsgrundsätze für die öffentlichen Haushalte. Sie bauten dabei vielfach auf den Erkenntnissen der nationalökonomischen Lehre auf, kamen aber auch zu eigenständigen Einsichten in die größeren Zusammenhänge⁵⁾:

Bedingt durch die historische Entwicklung, als deren prägnantester Abschnitt die Weltwirtschaftskrise von 1929/32 gelten kann, haben sich die Ansichten über Sinn und Zweck der Staatsverschuldung geändert. Drei finanzpolitische Konzeptionen lassen sich grundsätzlich unterscheiden⁶⁾:

1. Die klassisch-liberale Anschauung, nach der ein jährlicher Haushaltsausgleich durch Steuereinnahmen vorzunehmen war;
2. die Lehre vom zyklischen Budgetausgleich, die forderte, ordentliche Ausgaben durch ordentliche Einnahmen zu decken, wobei auftretende Defizite innerhalb eines Konjunkturzyklus auszugleichen sind;
3. die Theorie der kompensatorischen Budgetpolitik, die, ausgehend von der Vorstellung einer säkularen Stagnation, vom Staat eine dauerhaft aktive Nachfragestützung erwartet, wobei der Budgetausgleich keine Rolle mehr spielt.

1. Klassisch-liberale Ansichten

Die klassisch-liberale Ansicht über die Staatsverschuldung muß als Reaktion auf die Feudalherrschaft und die mit ihr verbundenen Fehlentwicklungen in der Geldwirtschaft⁷⁾ begriffen werden.

⁵⁾ Vgl. etwa R. Nöll v. d. Nahmer, *Der volkswirtschaftliche Kreditplafond*, Berlin 1934.

⁶⁾ Vgl. G. Steiger, *Dogmenhistorische Entwicklung der Lehre vom notwendigen Haushaltsdefizit*, Diss., Meisenheim 1957.

⁷⁾ Etwa die Papiergeldinflation des J. Law in Frankreich um 1720.

fen werden. Die Staatsverschuldung trat bis ins 18. Jahrhundert hinein durchweg als Verschuldung der Herrscher bei ihren Untertanen in Erscheinung. Und wenn auch behauptet wurde, die Schulden der Fürsten machten das Volk reicher und nicht ärmer, so wandte sich doch die bürgerlich-liberale, klassische Nationalökonomie grundsätzlich gegen staatliche Einwirkungen auf den Wirtschaftsablauf. Sie postulierte, gewitzt durch die Erfahrungen mit den Dirigismen der absoluten Herrscher, den

INHALT

- I. Einführung in die Problematik
- II. Ansichten zur Staatsverschuldung: Vom Finanzklassizismus zur modernen Theorie
 1. Klassisch-liberale Ansichten
 2. Übergang zur modernen Theorie
- III. Erscheinungsformen der Staatsverschuldung
 1. Ausgabenüberschüsse
 2. Einnahmedefizite
 3. Kombinierte Strategien
- IV. Internationale Staatsverschuldung im historischen Vergleich
 1. Internationaler Vergleich zwischen den wichtigsten westlichen Volkswirtschaften
 2. Historische Besonderheit in Deutschland
- V. Entwicklung des Schuldenstands und der Schuldenbelastung
- VI. Notwendigkeiten und Grenzen öffentlicher Verschuldung

„Nachwächterstaat“, den sie mit der Auffassung begründete, daß die Marktwirtschaft die bestmögliche Versorgung der Wirtschaftssubjekte ohne Eingriffe des Staates gewährleiste und der Staat sich auf die primären Aufgaben — Verteidigung, Rechtsordnung und allenfalls noch Erziehungswesen — zu beschränken habe. Daraus folgt die Forderung nach wirtschaftspolitischer Abstinenz des Staates, d. h. Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsablauf durch Besteuerung und Ausgabenpolitik sind weitgehend zu beschränken. Das Finanzgebahren des Staates wurde an den Maßstäben „soliden“ hauswirtschaftlichen Wirtschaftens gemessen und führte zu den klassischen Dek-

reichend wäre. Die „sich ergebende ständige Erhöhung der Staatsschuld (ist) nicht als finanziell und ökonomisch nachteilig, sondern geradezu als Vorbedingung für eine gleichmäßig fortschreitende Wirtschaftsentwicklung anzusehen“¹⁸⁾. Die Grenze der Staatsverschuldung ist entsprechend diesem finanzpolitischen Konzept allein durch die Realisierung des Vollbeschäftigungsziels definiert.

c) Die Vertreter der Theorie der *stabilisierenden Budgets*¹⁹⁾ schließlich haben weitgehend die gleiche Auffassung wie die Verfechter des zyklischen Budgetausgleichs. Sie glauben aber im Gegensatz zu jenen, daß die Politiker das ökonomisch Zweckvolle nicht durchführen werden, weil es wahltaktisch und politisch sicherlich leichter ist, die Staatsausgaben zu erhöhen (hierbei profitieren die Bürger nur) als die Steuerschraube zwecks Erhöhung der Staatseinnahmen anzuziehen. Aus diesem Grund stützt sich das „stabilizing budgeting“ überwiegend auf automatische Stabilisatoren, d. h. auf die „built-in-flexibility“ des Haushalts. (So steigt beispielsweise das Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer wegen des eingebauten progressiven Tarifbereichs im Konjunkturboom, gemessen an der Einkommensentwicklung, überdurchschnittlich.) Damit werden die Nachteile des „cyclical budgeting“ vermieden, das eine häufige Variation von Steuersätzen und öffentlichen Ausgaben verlangt und zudem das Problem zuverlässiger Konjunkturdiagnosen und -prognosen aufwirft.

Durch die eingebauten Stabilisatoren ergeben sich für den an einem Vollbeschäftigungsniveau ausgerichteten Staatshaushalt im Konjunkturzyklus automatische Veränderungen des Saldos zwischen Einnahmen und Ausgaben, die über Kreditaufnahmen oder Stilllegung von Mitteln ausgeglichen werden müssen. Nur als Durchgangsphase würde sich ein ausgeglichener Haushalt ergeben, da kein bewußter Ausgleich mehr verlangt, wenn auch über einen längeren Zeitraum hinweg unterstellt wird. Entscheidend dafür ist freilich der Verlauf des jeweiligen konkreten Konjunkturzyklus. Je

stärker die Depressionsjahre im Vergleich zu den Boomjahren ausfallen, um so geringer ist die Chance eines Ausgleichs und um so eher kommt es langfristig zu einer zunehmenden Staatsverschuldung.

Die neuen theoretischen Erkenntnisse fanden ihren Niederschlag in der geänderten Fassung des Artikels 115 Grundgesetz (Haushaltsrechtsreform 1969). Danach bedürfen die „Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bargeschäften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, ... einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

Es ist in der Finanzwissenschaft heute vorherrschende Meinung, daß die Vorschrift des Artikels 115 Grundgesetz ein Kompromiß zwischen dem Bestreben darstellt, das Haushaltsrecht an die Erfordernisse einer gesamtwirtschaftlich orientierten Finanzpolitik anzupassen, und dem Wunsch, gleichzeitig eine objektiv zu bestimmende Grenze für die staatliche Kreditaufnahme zu schaffen. Damit wird versucht, was von der Sache her eigentlich nicht möglich ist. Entweder hat der Staat auch bei der Kreditaufnahme den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, wozu er durch Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz bei seiner (gesamten) Haushaltswirtschaft verpflichtet ist, oder er wird ermächtigt, Kredite als legitime Finanzierungsmittel nur für bestimmte Ausgaben zu betrachten und unabhängig von der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation in Anspruch zu nehmen. Da nach dem Erlaß des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes im Jahre 1967 kein Zweifel daran bestehen kann, daß der erste Grundsatz verwirklicht werden soll, läßt sich im Grundgesetz — so sehr man das auch bedauern mag — eine generelle Grenze für die Kreditaufnahme nicht fixieren. Somit bleibt letztlich nur die Orientierung an der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation übrig²⁰⁾.

¹⁸⁾ F. Neumark, Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, a. a. O., S. 171.

¹⁹⁾ Vgl. die Arbeiten des Committee for Economic Development: *The Stabilizing Budget Policy*, New York 1950, und *Defence against Inflation*, New York 1958.

²⁰⁾ W. Dreißig, Zur Neuregelung der Kreditfinanzierung im Haushaltsrecht der BRD, in: *Finanzarchiv*, N. F., Bd. 29 (1970), S. 501.

III. Erscheinungsformen der Staatsverschuldung

Öffentliche Defizite treten als Folge von Ausgabenüberschüssen, Einnahmedefiziten oder einer Kombination von beidem auf. Für die Wirtschafts- und Finanzpolitik haben die einzelnen Erscheinungsformen jedoch jeweils eine andere Qualität, wenn es darum geht, mit Hilfe öffentlicher Defizite das Wirtschaftswachstum anzuregen.

1. Ausgabenüberschüsse

Die Bewältigung der Rezession von 1966/67 kann als ein klassischer Fall dafür gelten, wie antizyklische Globalsteuerung zum Erfolg führt, wenn das Defizit der öffentlichen Haushalte durch Ausgabenüberschüsse herbeigeführt wird. Am 19. Januar 1967 beschloß die Bundesregierung einen Eventualhaushalt in Höhe von 2,5 Mrd. DM²¹⁾, der ausschließlich Investitionen der öffentlichen Hand zum Gegenstand hatte²²⁾. Im Herbst 1967 wurde dann ein zweites Investitionsprogramm mit einem Volumen von 5,3 Mrd. DM vom Bund nachgeschoben. Durch dieses Programm, an dem die Länder ebenfalls beteiligt waren, wurde eine Auftragsvergabe im Gesamtwert von 10,1 Mrd. DM realisiert, so daß der direkte Nachfrageeffekt beider Programme 12,6 Mrd. DM betrug.

Zur Finanzierung dieser Konjunkturankurbelungsmaßnahmen wurde sowohl auf Notenbankkredite gemäß § 6 III StabWG als auch auf Kapitalmarktmittel zurückgegriffen. Die Nettoverschuldung aller öffentlichen Haushalte betrug 1967 und 1968 fast 23,6 Mrd. DM²³⁾. Zwar war Anfang 1968 noch ein drittes Konjunkturprogramm zeitweise im Gespräch, doch wurde eine Verabschiedung nicht mehr erforderlich, da sich im Verlauf des Jahres 1968 die expansiven Kräfte festigten und durch endogene Entwicklungen verstärkt wurden.

Außer für Investitionen kann die öffentliche Hand aber auch Ausgabenüberschüsse produzieren, indem sie beispielsweise Sozialleistungen

und Unterstützungsgelder erhöht. Hierbei ist zu bedenken, daß durch Staatsaufträge von den Produzenten schlagartig Gütermengen und Arbeitskräfte nachgefragt werden, während die Entfaltung der privaten Nachfrage durch Unterstützungen wegen der Möglichkeit, daß Teile davon gespart werden können, zu leicht durch Lagerbestände aufgefangen werden könnte²⁴⁾. Andererseits wird davor gewarnt, unkritisch für eine Erhöhung der Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen zum Zwecke der Wachstumssteigerung zu plädieren²⁵⁾, wobei diese Ausgabensteigerung mit einem Budgetdefizit einhergeht. Die Möglichkeit, daß es durch permanent expansive Staatstätigkeit zu einer nicht optimalen Allokation der Ressourcen²⁶⁾ kommt, tritt z. B. dann ein, wenn von ihnen zu viel in den staatlichen, weniger produktiven Sektor und zu wenig in den privaten, produktiveren Bereich geleitet wird. Dann wächst zwar das Sozialprodukt stärker im Vergleich zu der Situation ohne Erhöhung der investiven Staatsausgaben, aber schwächer als bei entsprechender Förderung der privaten Nachfrage.

2. Einnahmedefizite

Der Staat kann anstelle eines unmittelbaren Auftretens als Nachfrager seiner antizyklischen Pflicht auch dadurch nachkommen, daß er über einen geplanten Einnahmenverzicht zur Überwindung der rezessiven Tendenzen beiträgt. Steuersenkungen bzw. gegen zu zahlende Steuern aufrechenbare Prämien wirken unmittelbar auf die privaten Einkommen im Sinne einer Erhöhung. Sofern die Konjunkturschwäche nicht unmittelbar in mangelnder Investitions- oder Konsumbereitschaft begründet ist, besteht via Steuersenkung ein Anreiz zu privater Mehrnachfrage, die vor allem dann günstig erscheint, wenn — wie in der gegenwärtigen Situation beklagt wird — ein hohes Investitionsvolumen, sei es wegen bürokratischer, administrativer oder gesellschaftspolitischer Hemmnisse, „eingefroren“ ist. Erläuternde Stichworte hierzu sind beispielsweise Stra-

²¹⁾ Eine ausführliche Darstellung findet sich bei J. G. Grunwald, Erfolgskontrolle finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen, Berlin 1977, S. 202 ff.

²²⁾ Weiterhin wurden zur Anregung der privaten Investitionen Sonderabschreibungen in Kraft gesetzt. Dies führte über Einnahmehausfälle ebenfalls zu der gewünschten konjunkturellen Wirkung.

²³⁾ Vgl. D. Dickertmann, Die Finanzierung von Eventualhaushalten durch Notenbankkredit. Erfahrungen aus der Rezessionsbekämpfung des Jahres 1967, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsberichte, N. F., Heft 42, Berlin 1972, S. 130.

²⁴⁾ A. Hansen, Fiscal Policy and Business Cycles, a. a. O., S. 90 ff.

²⁵⁾ H. Timm, Staatsverschuldung zur Finanzierung des Wirtschaftswachstums?, in: Probleme der Staatsverschuldung, hrsg. v. H. Haller und W. Albers, Berlin 1972, S. 101/102.

²⁶⁾ Damit wird der tatsächliche Einsatz der volkswirtschaftlichen Produktionskräfte bezeichnet.

Benbau und die Errichtung von Kraftwerken sowie die dazugehörenden Baugenehmigungsverfahren einerseits und Aufschub erwirkende Bürgerinitiativen andererseits. Öffentliche Ausgabenprogramme müßten in einer solchen Lage Gefahr laufen, nur mit großer Verzögerung realisiert werden zu können.

Die Forderung nach Steuerentlastungen zur Konjunkturbelebung resultiert auch aus der Ansicht, daß sich im Steuerrecht in den letzten Jahren eine Reihe leistungshemmender und wachstumsfeindlicher Regelungen eingeschlichen hätten. Verwiesen wird dabei zum einen auf im internationalen Vergleich mittelmäßige Abschreibungsmöglichkeiten, auf ertragsunabhängige Steuern sowie auf den Sprung zwischen proportionaler und progressiver Einkommensbesteuerung bei bestimmten Einkommenshöhen.

Forderungen nach planvollem Einnahmeverzicht der öffentlichen Hände werden aber auch aus anderen Gründen erhoben. In diesem Zusammenhang ist die Beteiligung der öffentlichen Hand am privaten Investitionsrisiko, speziell bei mittelständischen Unternehmen, zu nennen²⁷⁾, durch die ein Beitrag zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen erbracht werden soll. Weiterhin wird auch argumentiert, die Staatsquote²⁸⁾ in der Bundesrepublik sei mit derzeit 47,5 Prozent einfach zu hoch. Die öffentliche Hand müsse aufhören, sich in private Betätigungsbereiche zu drängen. Neben der Privatisierung geeigneter öffentlicher Unternehmen sei das Zurückdrängen der Staatseinnahmen und damit einhergehend der steuerlichen Belastungsquote ein vordringliches Ziel.

3. Kombinierte Strategien

Die Maßnahmen zur Bewältigung der Rezession von 1974/75 sind ein Beispiel dafür, wie mit Hilfe einer kombinierten Strategie, die sowohl Ausgabenerhöhungen als auch Einnahmeverzichte beinhaltete, die Wachstumsschwäche in der deutschen Wirtschaft bekämpft wurde. Zwischen Februar 1974 und August 1978 wurden zehn Ausgabenprogramme und vier Steuerentlastungsprogramme beschlossen, allerdings auch Steuererhöhungen — die Branntwein- und Tabaksteuer zum 1. 1. 1976 und die Mehrwertsteuer zum 1. 1. 1978 — durchgeführt. Der Effekt der Steuerentlastungen — der Steuerreform zum 1. 1. 1975 und der Steuerentlastungen im Herbst 1977 bzw. zum 1. 1. 1978 — beläuft sich auf insgesamt 25 Mrd. DM. Das Steuerentlastungsprogramm von Ende Juli 1978 soll 1979 unter Berücksichtigung der geplanten Mehrwertsteuererhöhung zum 1. 7. 1979 12,3 Mrd. DM der Privatwirtschaft zuführen. Die Ausgabenprogramme hatten ein Volumen von 41,4 Mrd. DM. Wenn dennoch aus heutiger Sicht die „Wachstumserfolge“ der Jahre 1976/77 und voraussichtlich auch 1978 eher mager zu nennen sind, sollte der Zeitaspekt²⁹⁾ nicht übersehen werden. Auf ähnliche Verzögerungsprobleme, die während des New Deal in den USA auftauchten, hinweisend, schreibt Steiger hierzu treffend: „Der Aufschwung in den USA wäre viel schneller gekommen, wenn die in vier Jahren verausgabten Beträge in zwei oder gar in einem Jahr ausgegeben worden wären.“³⁰⁾ Damit wird ein Grundsatz deutlich, der mit der Formulierung „nicht kleckern, sondern klotzen“ umschrieben werden kann.

IV. Internationale Staatsverschuldung im historischen Vergleich

1. Internationaler Vergleich zwischen den wichtigsten westlichen Volkswirtschaften

Ein langfristiger Rückblick bis in das 18. Jahrhundert zurück läßt für die Entwicklung der Staatsverschuldung in den wichtigsten westlichen Volkswirtschaften folgende generellen Aussagen zu:

²⁷⁾ Die öffentliche Hand könnte z. B. durch Genehmigung von Sonderabschreibungen für besonders risikoreiche Investitionen das Verlustrisiko für die Privatwirtschaft verringern.

²⁸⁾ Staatsausgaben für investive und konsumtive Zwecke in Prozent des Bruttosozialprodukts.

— Durch Kriege wurde die öffentliche Verschuldung jeweils explosionsartig nach oben getrieben: in den USA durch den Sezessionskrieg; in Frankreich und Großbritannien durch die napoleonischen Kriege; in Frankreich zusätzlich durch den

²⁹⁾ Die Probleme der zeitlichen Wirkungsverzögerungen können hier nicht behandelt werden. Mit „Zeitaspekt“ ist in erster Linie die Verteilung der einzelnen Beträge im Zeitablauf gemeint. Speziell zu dieser Problematik siehe J. G. Grunwald, Erfolgskontrolle . . . , a. a. O.

³⁰⁾ G. Steiger, Dogmenhistorische Entwicklung . . . , a. a. O., S. 12.

Internationale Staatsverschuldung im historischen Vergleich

(in Mrd. Währungseinheiten, z. T. eigene Berechnungen)

Jahr	USA	Großbritannien	Frankreich	Deutschland *)	Belgien	Italien	Schweden	Schweiz
1790	0,08	0,22	.	.	.	.	.	.
1810	0,05	0,60	1,2 ¹⁾
1840	0,01	0,85	4,5	.	.	.	.	.
1860	0,06	0,75	10,0	.	.	.	.	.
1870	2,44	0,80	10,2	1,72	.	.	.	.
1890	1,12	0,69	28,0	6,44	.	.	.	.
1910	1,15	0,76	30,0	14,43	.	.	.	.
1913	1,19	0,71	33,54 ²⁾	15,25	.	.	.	.
1919	24,08	7,88	245,44	156,09	.	.	.	.
1924	21,25	7,64	418,08	2,68	54,4 ³⁾	146,1 ⁷⁾	1,8 ⁷⁾	2,2 ⁷⁾
1938	37,16	8,15	420,6	19,09	44,2	145,8	2,6	3,4 ⁵⁾
1940	42,97	8,93	445,7	79,49	.	.	4,5	3,3
1944	201,00	19,59	1 680,0	346,6	.	.	10,5	7,4
1950	263,8	26,13	4 133,0	21,8	248,4	2 851,5	12,4	9,4
1960	286,5	27,6 ⁴⁾	84,0 ³⁾	26,2	373,6	5 348	20,7	6,3
1970	552,7	43,7	132,5	123,4	719,2	18 273	57,2	25,3
1975	810,8	71,5	160,5 ⁶⁾	253,1	1 150,2	57 570	106,4	39,7

¹⁾ 1815; ²⁾ 1914; ³⁾ Währungsumstellung zum 1. 1. 1960, 100 Alte Franc = 1 NF

⁴⁾ 1961; ⁵⁾ 1939; ⁶⁾ 1928; ⁷⁾ 1927 ⁸⁾ 1974

*) Deutsches Reich bzw. Bundesrepublik Deutschland

deutsch-französischen Krieg und in allen diesen Ländern durch die beiden Weltkriege.

— Tilgungen der Staatsschulden, d. h. ein absoluter Rückgang des Bestandes öffentlicher Schulden, sind in den USA zwischen 1820 und 1840, nach dem Sezessionskrieg und nach dem Ersten Weltkrieg sowie in Großbritannien zwischen 1815 und 1825 sowie ebenfalls nach dem Ersten Weltkrieg zu beobachten. In der Schweiz wurde der Schuldenstand zwischen 1950 und 1960 reduziert.

— Höhere Wachstumsraten bei der öffentlichen Verschuldung stellen sich in neuester Zeit erst seit 1973/74 ein. Grund sind offenbar die Ölkrise und die schleppende Weltkonjunktur.

2. Historische Besonderheit in Deutschland

Die deutsche Staatsverschuldung weist gegenüber der Entwicklung in den anderen Ländern eine bemerkenswerte Besonderheit auf. Da das Deutsche Reich Verlierer des Ersten wie auch des Zweiten Weltkrieges war, kam es nach diesen beiden Kriegen zu dem Umstand, daß die Staatsverschuldung durch Dekret (1923/24) bzw. durch Währungsreform (1948) praktisch auf Null herabgesetzt wurde. Dies mag die in Deutschland weit verbreiteten Vorbehalte gegen öffentliche Schuldtitel und gegen Geldentwertung erklären, denn inländische Gläubiger gegen das Deutsche Reich, die Anleihen oder Reichsmark besaßen, wurden zweimal hart von den finanziellen Folgen der verlorenen Weltkriege getroffen.

**Internationaler Vergleich der öffentlichen Verschuldung 1976 ¹⁾
und des Zinsendienstes 1975**

Staaten	Gesamtverschuldung 1976			Zinsdienst in vH der Ausgaben	
	in vH		in DM je Kopf der Bevölkerung ³⁾	Staat (Bund) 1975	Staat (Bund) und nachgeordnete Gebietskörperschaften 1975
	der Gesamtausgaben ²⁾	des Brutto-sozialprodukts			
Bundesrepublik Deutschland	78	26	4 754	3,3	4,1
Belgien	154	51	8 675	7,3	.
Dänemark	43	20'	3 686	1,5	2,2
Frankreich	52	14	2 340	2,9	.
Großbritannien	164	65	6 496	9,4	8,7
Italien	113	49	3 301	7,2	7,6
Japan	100	22	2 774	3,8	3,6
Luxemburg	56	24	4 422	.	3,5
Niederlande	115	41	6 504	5,7	.
Norwegen	88	38	7 768	4,8	3,7
Schweden	75	36	8 115	4,8	4,6
Schweiz	113	32	7 576	4,2	6,1
USA	157	53	10 578	9,0	7,0

¹⁾ Staat (= Bund) und nachgeordnete Gebietskörperschaften.

²⁾ Gesamtausgaben ohne Doppelzählungen.

³⁾ Umrechnungen über Devisenkurse Ende 1976.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die Aufwertungsgesetzgebung nach 1923 und die Ausgleichsforderungen, die die Gläubiger nach 1948 erhielten, machten den „Schaden“ nur um Bruchteile geringer. Infolge dieses zweimaligen dekretierten Schuldenabbaus steht heute die Bundesrepublik Deutschland

im internationalen Vergleich mit einer relativ geringen Pro-Kopf-Verschuldung da, und auch der Anteil der Staatsverschuldung am Sozialprodukt liegt international am unteren Ende der Skala.

V. Entwicklung des Schuldenstands und der Schuldenbelastung

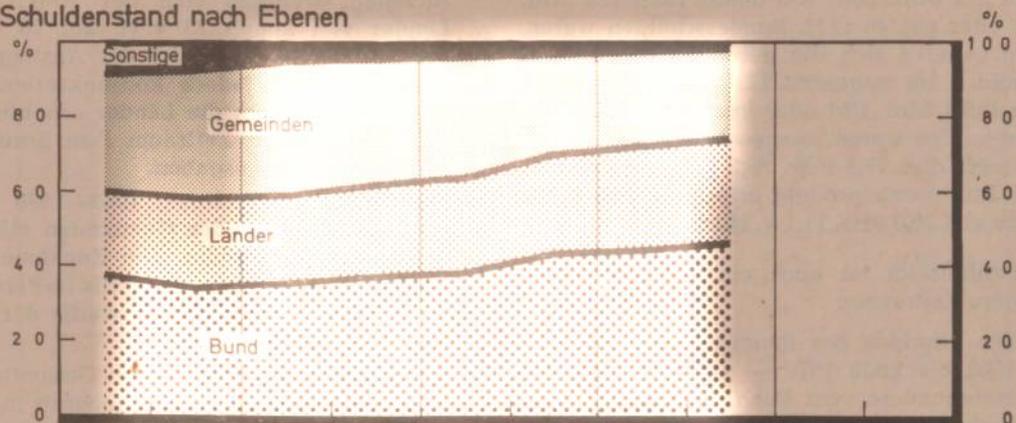
Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, konnte die Schuldenpolitik der öffentlichen Hände in der Bundesrepublik Deutschland von einer vergleichsweise günstigen Ausgangslage ausgehen. Schuldenstand und Schuldendienst lagen vor 1975 relativ niedrig.

Die durch die Ölkrise verschärfte Rezession 1974/75 führte bei nahezu stagnierenden Steuereinnahmen und gleichzeitig hohen öffent-

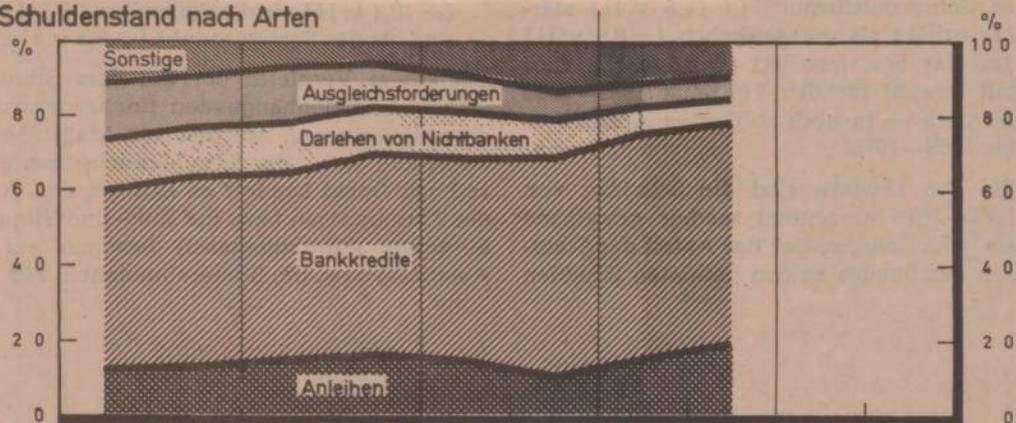
lichen Ausgaben zu einem rapiden Anstieg des Haushaltsdefizits. Wegen dieser gesamtwirtschaftlich unbefriedigenden Entwicklung war es in den Jahren 1974 und 1975 notwendig, daß die öffentlichen Haushalte — neben einer expansiven Ausgabengestaltung — eine verstärkte Kreditfinanzierung der öffentlichen Ausgaben vornahmen, was gleichzeitig natürlich zu einer sprunghaften Zunahme der Verschuldung führen mußte.

Öffentliche Verschuldung

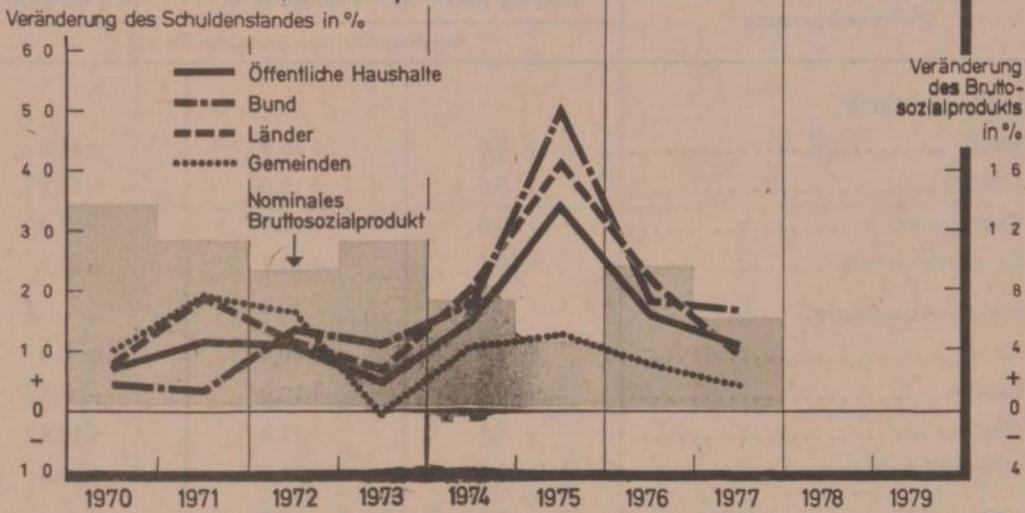
Schuldenstand nach Ebenen



Schuldenstand nach Arten



Schuldenstand und Bruttonominalprodukt



Quelle: ifo Spiegel der Wirtschaft 1978/79

Die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden beliefen sich Ende 1977 auf insgesamt rund 322 Mrd. DM, von denen rund 150 Mrd. DM oder gut 46 v. H. Bundesschulden waren. 1976 beliefen sich die gesamten öffentlichen Schulden auf insgesamt 292 Mrd. DM, von denen 125,5 Mrd. DM oder knapp 43 v. H. Bundesschulden waren. Gemessen an den Ausgaben sind dies 77,5 bzw. 76,2 v. H., in Relation zum Bruttosozialprodukt errechnen sich v. H.-Sätze von 26,0 bzw. 11,1 v. H.

Aufschlußreich ist auch ein Vergleich über längere Zeiträume:

- Die Schulden des Bundes haben sich von 1962 bis Ende 1976 — bedingt durch die insbesondere vom Bund finanzierten konjunkturpolitischen Maßnahmen seit 1974 — im Jahresdurchschnitt (+ 11,8 v. H.) stärker erhöht als die Ausgaben (+ 8,9 v. H.) und das Sozialprodukt (+ 8,5 v. H.). Dies gilt sowohl für den Zeitraum 1962—1969 als auch — in noch stärkerem Ausmaß — für 1969—1976.
- Bei den Ländern sind die Schulden von 1962—1976 prozentual rascher gewachsen als beim Bund, so daß der Anteil der Schulden des Bundes an den gesamten Schulden

der öffentlichen Hand in diesem Zeitraum von knapp 45 v. H. auf rund 43 v. H. zurückging, während sich der Anteil der Länder von knapp 23 v. H. auf 28 v. H. erhöhte. Ab 1975 hat sich der Anstieg der Bundesschulden jedoch konjunkturbedingt beschleunigt. Auch die Länder erhöhten in dem betrachteten Zeitraum ihre Schulden stärker als ihre Ausgaben.

- Für den Gesamtzeitraum 1962—1976 nehmen die Schulden der Gemeinden stärker zu als die des Bundes. Die Zunahme der Gemeindeschulden lag ebenfalls im Betrachtungszeitraum über dem Zuwachs der Gemeindeausgaben.
- Die Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes sind von 1962—1976 (ebenso in den unterteilten Zeiträumen) stärker gestiegen (+ 12,1 v. H.) als die Ausgaben (+ 9,4 v. H.) und als das Sozialprodukt (+ 8,5 v. H.).

Bei einem Vergleich der mit dem Schuldenstand zusammenhängenden finanzwirtschaftlichen Belastungen werden als Maßstäbe die Zinsquote bzw. die Schuldendienstquote errechnet. Dabei handelt es sich um den Anteil der Zinsausgaben bzw. der Zins- und Tilgungsausgaben (Schuldendienst) bezogen auf die Ausgaben bzw. die Steuereinnahmen. Für 1975

Schuldenentwicklung (Vergleich mit Ausgaben und Bruttosozialprodukt)

Zweckbestimmung	1962 bis 1969	1969 bis 1976	1962 bis 1976
	durchschnittliche Zunahme in vH		
Schuldenzunahme			
Bund	+ 8,0	+15,7	+11,8
Länder	+ 9,6	+18,0	+13,8
Gemeinden	+13,6	+10,4	+12,0
Gesamthaushalt	+10,1	+14,1	+12,1
Ausgabensteigerung			
Bund	+ 7,4	+10,4	+ 8,9
Länder	+ 6,5	+12,6	+ 9,5
Gemeinden	+ 8,1	+11,8	+10,4
Gesamthaushalt	+ 7,3	+11,6	+ 9,4
Sozialproduktwachstum (BSP)	+ 7,7	+ 9,5	+ 8,5

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Schuldenstand, Schuldenstruktur und Schuldenbelastung

Zweckbestimmung	1976	1969	1962	1976	1969	1962	1976	1969	1962			
	in Mrd. DM			Anteil an den Ausgaben in vH			Anteil am BSP in vH					
Schuldenstand												
Bund	125,3	45,2	26,4	76,2	55,1	53,0	11,1	7,5	7,3			
Länder	81,8	25,7	13,5	53,1	38,0	31,1	7,3	4,2	3,7			
Gemeinden	73,1	36,6	15,0	69,0	75,6	53,5	6,5	6,0	4,2			
Gesamthaushalt	292,3	115,8	59,1	77,5	66,4	55,5	26,0	19,1	16,4			
Schuldenstruktur in vH	1976	1969	1962	1976	1969	1962	1976	1969	1962	1976	1969	1962
	Gesamthaushalt			Bund			Länder			Gemeinden		
Neuschulden	93,5	79,9	54,5	90,2	69,4	41,2	91,8	68,8	30,9	100,0	99,9	99,5
Altschulden	6,3	18,8	39,3	9,4	27,8	45,9	8,2	30,8	67,6	—	—	—
Auslandsschulden	0,2	1,3	6,2	0,4	2,9	12,9	0	0,4	1,5	0	0,1	0,5
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Schuldenbelastung in vH												
Zinsquoten												
a) Zinsen in vH der Ausgaben												
brutto	4,8	3,6	2,4	4,2	2,7	1,8	3,4	2,4	1,5	5,3	4,3	2,8
netto	3,9	2,2	1,0	3,7	2,1	1,3	3,0	1,6	0,7	3,8	2,1	0,5
b) Zinsen in vH der Steuereinnahmen												
brutto	6,7	4,3	2,9	5,3	2,8	2,0	5,5	3,3	2,3	16,4	12,1	7,8
netto	5,5	2,7	1,2	4,6	2,1	1,4	4,9	2,3	1,1	11,8	5,7	1,3

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

bzw. 1976 und die Vergleichslage 1969 bzw. 1962 ergibt sich folgendes:

- Die Zinsquote des Bundes liegt Ende 1976 bezogen auf die Ausgaben bei 4,2 vH brutto; auf die Steuern bezogen beträgt sie 3,5 vH. Gegenüber 1962 (1,8 bzw. 2,0 vH) sind diese Quoten zwar stark angestiegen, eine nennenswerte Einschränkung des Gestaltungsspielraums des Bundeshaushalts dürfte damit jedoch noch nicht verbunden sein.
- Im öffentlichen Gesamthaushalt liegen die Zinsquoten durchweg höher als beim Bund, was durch die starke Verschuldung im kommunalen Bereich hervorgerufen wird, die hier jedoch mit dem größeren Volumen sog. rentierlicher Ausgaben zusammenhängt. Auch sie halten sich Ende 1976 in Grenzen und betragen auf die Ausgaben bezogen 4,8 vH und im Verhältnis zu den Steuereinnahmen 6,7 vH.
- Hinsichtlich der Zinsquote bezogen auf die Ausgaben und bezogen auf die Steuern liegt der Bund im internationalen Vergleich

in der unteren Gruppe der westlichen Industriestaaten: beispielsweise ergeben sich bei den USA und Großbritannien Quoten von 9,0 bzw. 9,4 vH.

- Die öffentliche Schuldenlast je Einwohner hat sich zwar im Zeitraum 1974—1976 von 3 043 DM auf 4 754 DM deutlich erhöht; jedoch bewegt sich ihre absolute Höhe im internationalen Vergleich auf niedrigem Niveau: beispielsweise — umgerechnet in DM — USA 10 578, Belgien 8 675, Schweden 8 115, Norwegen 7 768, Schweiz 7 576 etc. Wird der Schuldenstand gemessen an den Ausgaben bzw. dem Bruttosozialprodukt, so liegt die Bundesrepublik ebenfalls in der unteren Gruppe der westlichen Industriestaaten. Während der Anteil der Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes 1976 an den Ausgaben rund 78 vH und gemessen am Sozialprodukt 26 vH ausmacht, lauten die entsprechenden Anteilssätze beispielsweise für die „Spitzenreiter“ Großbritannien 164 vH und 65 vH und die USA 157 vH und 53 vH.

VI. Notwendigkeiten und Grenzen öffentlicher Verschuldung

Es ist sicherlich unangebracht, die jüngste Entwicklung der Staatsverschuldung mit jener extremen Überschreitung aller Grenzen einer vertretbaren Staatsschuld zu vergleichen, wie sie die Deutschen nach zwei verlorenen Kriegen, die beide Male mit einem fast völligen Bankrott des Staates und der Entwertung aller Staatsanleihen endeten, in schmerzlicher Weise erfahren mußten³¹⁾. Und doch hört und hört man aus vielen Diskussionen und Beiträgen zum Thema „Staatsverschuldung“ die Befürchtung, eine zunehmende Staatsverschuldung werde vielleicht doch wieder zu wirtschaftlich katastrophalen Zuständen, zum Staatsbankrott führen. Die weitverbreitete Unsicherheit im Umgang mit dem Problem der Staatsverschuldung signalisiert mehr und mehr einen Bedarf nach Kriterien, die zu erkennen erlauben, ob sich die öffentliche Verschuldung

kredit- und gesamtwirtschaftlich in vertretbarem Rahmen hält.

Nachfolgend sollen daher zum besseren Verständnis der Bedeutung der öffentlichen Verschuldung sowohl die grundsätzliche Notwendigkeit der Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte als auch ihre konjunkturpolitisch gebotene Ausgleichsfunktion deutlich gemacht werden. Darüber hinaus wird eine Analyse der Schuldenpolitik vorgenommen, die finanzwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge berücksichtigt. Vorweg ist festzustellen, daß die Ansprüche der modernen Gesellschaft an die öffentliche Leistungserstellung in allen Industriestaaten ein solches Ausmaß angenommen haben, daß hinsichtlich ihrer Finanzierung die Frage heute nur noch lauten kann: In welchem Umfang sind öffentliche Kreditaufnahmen finanzwirtschaftlich und gesamtwirtschaftlich notwendig, um bei vertretbarer steuerlicher Anspannung die gewünschten öffentlichen Leistungen bereitstellen zu können? Ausgangspunkte jeder rationalen Diskussion über Probleme der Staatsverschuldung sollten heute folgende Grundsätze sein:

1. Nach wie vor erfolgt zwar die Kreditaufnahme durch die öffentliche Hand primär

³¹⁾ Es ist psychologisch verständlich, daß die deutsche Bevölkerung beim Thema „Staatsverschuldung“ allergischer reagiert als beispielsweise die Schweizer, die keinen Krieg führten, oder die Amerikaner und Engländer, die zwar Kriege führten, sie aber gewannen — mit dem Resultat, daß auch die Staatsschuldtitel bis zur Endfälligkeit pünktlich bedient und nicht durch Währungsreformen „getilgt“ wurden.

unter dem Gesichtspunkt der Deckung des Finanzbedarfs und wird deshalb oft einseitig finanzwirtschaftlich beurteilt, jedoch müssen Umfang und Art der öffentlichen Kreditfinanzierung vor allem von gesamtwirtschaftlichen Aspekten und von kapitalmarktpolitischen Überlegungen bestimmt werden.

2. Es darf nicht übersehen werden, daß gesamtwirtschaftlich die Finanzierung der Staatshaushalte ebenso wie die des privaten Sektors in einen in sich geschlossenen Kreislauf eingebettet ist: Angebot von und Nachfrage nach Geldkapital müssen sich entsprechen. Zu diesem Ausgleich kann und muß der Staat durch seine Schuldenpolitik wesentlich beitragen. Das volkswirtschaftliche Kreditangebot muß auch durch öffentliche Schuldenaufnahme ausgeschöpft werden, wenn „deflatorische Lücken“ durch brachliegendes Sparkapital vermieden werden sollen.
3. Auch Staatsleistungen sind grobenteils gesamtwirtschaftlich „produktiv“ (dies gilt nicht nur für die investiven Ausgaben in ihrer definitorisch engen Abgrenzung). Damit ist für diese Ausgaben, wenn man dieselben Maßstäbe anlegt wie im Unternehmensbereich, die öffentliche Verschuldung ebenso erlaubt und zweckmäßig.
4. Die konjunkturpolitische Notwendigkeit einer antizyklischen Variation der öffentlichen Kreditaufnahme ist heute unumstritten und wird von allen Seiten gefordert. Im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ist die gesamtwirtschaftliche Aufgabenstellung der öffentlichen Haushalte sogar festgelegt. Hiernach müssen die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen des Staates so getroffen werden, daß sie „gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“³²⁾. Im Rahmen einer solchen konjunkturpolitischen Funktion der öffentlichen Haushalte gewinnt die Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben besondere Bedeutung. Sie ist — neben der Bildung und Auflösung von Konjunkturrücklagen — eines der wichtigsten Instrumente, die es dem öffentlichen Haushalt ermöglichen, im Rahmen einer an den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes ausgerichteten Politik

den erforderlichen Beitrag zu leisten. Eine ausgabensteigernde, konjunkturstützende Finanzpolitik beispielsweise darf nicht auf Steuererhöhung basieren, die Kaufkraftabschöpfung bedeutet, sondern muß im Wege zusätzlicher Kreditfinanzierung die Wirtschaftstätigkeit beleben, Einkommen und Umsätze steigern.

5. Die gesetzlichen Vorschriften für eine solche Staatsverschuldung sind in der Bundesrepublik Deutschland vorhanden, insbesondere in der Ausnahmevorschrift des Artikels 115 Grundgesetz, nach der zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Krediteinnahmen des Bundes höher sein dürfen als die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen (auch für die Länder gelten ähnliche Vorschriften). Beim Bund war dies in den Jahren 1975—1977 der Fall. Ferner ist die Kreditermächtigung nach § 6 Abs. 3 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zu nennen, die der schnellen Kreditfinanzierung zusätzlicher Investitionsausgaben dient. Auch von dieser Vorschrift ist in den letzten Jahren Gebrauch gemacht worden. Bei einer „Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit“ ist der Bundesfinanzminister nach diesem § 6 ermächtigt, über die im Haushaltsgesetz erteilten Kreditermächtigungen und über die Auflösung der Konjunkturausgleichsrücklage hinaus Kredite in Höhe von 5 Mrd. DM bei der Bundesbank aufzunehmen.
6. Hinter den übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten muß die rein fiskalische Betrachtungsweise der Kreditaufnahme, die mit gewissen Haushaltsbelastungen verbunden ist, zurücktreten. Der gesamtwirtschaftliche Vorteil aktiv wirtschaftssteuernder Finanzpolitik rechtfertigt die finanziellen Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte durch Zinsausgaben. Im übrigen kommen diese öffentlichen Zinsausgaben wiederum den Einkommensbezieher zugute und werden überdies der Besteuerung unterworfen.

Zwar wird man sich heute rasch über die Notwendigkeit der Staatsverschuldung einig werden können, doch schwieriger — und gerade dies steht heute im Mittelpunkt der aktuellen politischen Auseinandersetzung — ist die Antwort auf die Frage nach den gesamtwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Grenzen der Staatsverschuldung. Hierzu einige grundsätzliche Gesichtspunkte:

³²⁾ § 1 StabWG.

1. Es ist unstrittig, daß in einer unterbeschäftigten Wirtschaft die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben notwendig und stabilitätspolitisch unbedenklich ist. Die Obergrenze liegt in der Lücke zwischen der Gesamtnachfrage und dem Gesamtangebot. Bei voller Auslastung des Produktionspotentials ist eine Ausweitung des staatlichen Sektors nur dann stabilitätspolitisch akzeptabel, wenn gleichzeitig die private Nachfrage durch Steuererhöhung u. ä. zurückgedrängt wird. Eine Zunahme der Staatsverschuldung bei Vollbeschäftigung würde ohne eine solche Kompensation — also die erwähnte Zurückdrängung der privaten Nachfrage — zwangsweise mit privaten Investitionen konkurrieren und so eine inflatorische Entwicklung auslösen.
2. Die mit der Kreditaufnahme verbundenen Wirkungen auf die Einkommensverteilung dürfen nicht zu unerwünschten Belastungen sozial schwächerer Einkommensbezieher führen. Sie könnten dadurch entstehen, daß die öffentlichen Kredite im wesentlichen bei einkommensstärkeren Schichten aufgenommen werden und diesen die Zinsen zufließen, während die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte aus dem allgemeinen Steueraufkommen und damit auch von mittleren und vor allen Dingen schwächeren Einkommensbezieher getragen werden. Hierbei sind die Form und die Bedingungen der öffentlichen Kreditaufnahme wesentlich. Einbezogen werden muß bei dieser Betrachtung allerdings auch, welchen Einkommensbezieher die aus den Krediten finanzierten Ausgaben schwergewichtsmäßig zugute kommen. Wenn hier auch wegen der bei Verteilungsfragen immer auftretenden Wertvorstellungen keine Grenze auszumachen ist, wird man doch zweifellos die verteilungspolitischen Konsequenzen einer zunehmenden Staatsverschuldung beachten müssen.
3. Die aus der Kreditfinanzierung resultierenden Zinsbelastungen und Kreditbeschaffungskosten lassen sich vom Haushalt um so leichter tragen, je stärker die wirtschaftliche Anstoßwirkung der Kreditfinanzierung ist.
4. Verschuldungsgrenzen der öffentlichen Hand lassen sich aus Vergleichen mit privatwirtschaftlichen Verhältnissen nicht ableiten. Dies gilt ebenso für den Begriff des öffentlichen Vermögens als „Schulden-

deckung“ wie für den der sogenannten Rentabilität der Ausgaben. Das öffentliche Vermögen kann für die zulässige Verschuldung keinen Richtwert liefern, da dieses im Gegensatz zum Privatvermögen entweder keine (bzw. keine berechenbaren) Erträge abwirft oder die Erhaltung des Vermögens sogar noch Kosten verursacht. Beispiele hierfür sind Verkehrswege, Schulgebäude, Krankenhäuser, Parkanlagen etc. Auch die Überlegung, die Kosten der Kreditfinanzierung dem Ertrag, der Rendite der mit diesen Mitteln finanzierten öffentlichen Investitionen gegenüberzustellen und daraus ein Kriterium für die „Zulässigkeit“ von Staatsschulden abzuleiten, ist nur in Ausnahmefällen sinnvoll möglich. Im allgemeinen schlägt sich die Rendite öffentlicher Investitionen nicht in einem pekuniären Gewinn nieder, sondern zeigt sich in einer Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur, z. B. des Bildungs- oder Gesundheitswesens oder der Verkehrs-, Versorgungs- und Sozialeinrichtungen. Die „Rentabilität“ von staatlichen Ausgaben läßt sich also exakt nicht nachweisen; solche Ausgaben sind aber großenteils die Voraussetzung für die privatwirtschaftliche Tätigkeit und tragen damit indirekt zur Leistungssteigerung von Wirtschaft und Gesellschaft bei.

5. Da die absolute Höhe der Staatsverschuldung keine Rückschlüsse auf Grenzen der Staatsverschuldung zuläßt, finden in der Praxis — vor allem im internationalen Vergleich — Verhältnisziiffern Verwendung, die die volkswirtschaftliche oder die fiskalisch-budgetäre Belastung durch die Staatsverschuldung zum Ausdruck bringen sollen.

So wird z. B. das Schuldenvolumen in Beziehung gesetzt zu anderen finanzwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Entwicklungsgrößen, um anhand dieser Relationen einen Beurteilungsmaßstab zu bekommen. Solche Größen sind etwa die Schulden in v. H. der Ausgaben oder in v. H. des Sozialprodukts oder pro Kopf der Bevölkerung. Aber diese Verhältniszahlen sind, vor allem im internationalen Vergleich, nur von begrenzter Aussagekraft. Das Brutto-sozialprodukt erscheint zunächst als das aussagefähigste Bezugskriterium, da auch das Steueraufkommen, aus dem der laufende Schuldendienst geleistet werden muß, unmittelbar vom Sozialprodukt abhängt. Es ist jedoch denkbar, „daß ein Land, das eine wesentlich höhere Schuldenquote aufweist als ein an-

deres, in bezug auf seine Wirtschafts- und Finanzkraft nicht ungünstiger zu beurteilen ist, namentlich auch keine besonderen Probleme als Folge der höheren relativen Verschuldung zu bewältigen hat. Das stärker verschuldete Land kann etwa mehr öffentliche Ausgaben vorgenommen haben, die direkt (rentable Anlagen) oder indirekt (über bewirkte Produktivitätssteigerungen) so viele Einnahmen erbringen, daß die Verzinsung der höheren Schuld ohne zusätzliche steuerliche Maßnahmen möglich ist. Auch Unterschiede in der durchschnittlichen Effektivverzinsung der öffentlichen Schuld können bewirken, daß unterschiedliche Schuldenquoten „belastungsmäßig gleich zu beurteilen sind“³³⁾.

Auch aus der Tabelle „Internationaler Vergleich der öffentlichen Verschuldung 1976 und des Zinsendienstes 1975“ ergibt sich, daß — angesichts der ausgewiesenen großen Unterschiede — eine quantitative Grenze der Staatsverschuldung nicht fixiert werden kann.

Mehr Bedeutung für die Beurteilung der fiskalisch-budgetären Belastung durch die Staatsverschuldung wird in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion deshalb der Zins-Steuer-Quote beigemessen. „Je höher der Anteil der Zinsausgaben am Gesamteueraufkommen (Zinslast/Steueraufkommen-Quote, hier Zins/Steuer-Quote genannt) ist, desto geringer ist für den Staat bei gegebenen Steuersätzen der Spielraum für sonstige Ausgaben. Dieser Spielraum kann zwar bei einer gegebenen Zinslast durch eine Steigerung der steuerlichen Belastung wieder ausgeweitet werden; das wird jedoch nur der Fall sein, wenn die als angemessen und erträglich betrachtete volkswirtschaftliche Steuerquote (Anteil des Gesamteueraufkommens am Sozialprodukt) nicht überschritten ist. Eine hohe Zins/Steuer-Quote wird daher nicht nur den fiskalischen Aktionsspielraum der öffentlichen Hand ein-

engen, sondern, falls die als noch erträglich betrachtete volkswirtschaftliche Steuerquote erreicht ist, überdies eine Grenze für die öffentliche Verschuldung anzeigen. Die Gültigkeit dieses Sachverhalts wird auch dadurch nicht beeinträchtigt, daß bei inländischen öffentlichen Schulden die vom Staat gezahlten Zinsen wieder an Steuerzahler zurückfließen.“³⁴⁾

Leider läßt sich auch aus diesen so einleuchtenden Ausführungen keine exakte Meßziffer für die zulässige, noch tragbare Belastung und damit für die Grenze der Staatsverschuldung ableiten. Bei einer Schuldendienstbelastung der öffentlichen Haushalte in der Größenordnung von gut 4 v. H. (1976) dürfte jedoch eindeutig feststehen, daß das Kriterium einer fühlbaren Einengung des haushaltswirtschaftlichen Manövrierspielraums nicht gegeben ist. Nicht so problemlos erscheint dagegen die Perspektive bei weiter zunehmender Staatsverschuldung, wie sie sich zur Zeit abzeichnet. Dies kann man deutlich auch an der vorliegenden mittelfristigen Finanzplanung ablesen, nach der 1978 die Zinsausgaben für aufgenommene Kredite etwa 5,2 v. H. des Haushaltsvolumens des Bundes erreichen werden, 1980 schon 6 v. H. und 1982 gar 8 v. H. Sicherlich ist dann der Punkt nicht mehr sehr fern, wo der haushaltspolitische Verfügungsspielraum ernstlich eingeengt wird.

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß es Situationen gibt, in denen eine Staatsverschuldung als „Tugend“, und andere Situationen, in denen eine zusätzliche Staatsverschuldung als „Laster“ anzusehen ist. Eine klare Antwort auf die Frage „Wieviel Schulden darf der Staat machen?“ muß man allerdings schuldig bleiben, da es eine objektiv feststellbare Grenze der Staatsverschuldung nicht gibt. Die Höhe der Staatsverschuldung ist vielmehr letztlich eine politische Größe, bei deren Bestimmung man allerdings auf die Beachtung wichtiger Aspekte, wie sie in dieser Arbeit angesprochen wurden, angewiesen ist.

³³⁾ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Fragen der Staatsverschuldung, Gutachten vom 23. Juli 1968, in: Sammelband der Gutachten von 1948—1972, hrsg. v. BMF, Göttingen 1973, S. 520.

³⁴⁾ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Fragen der Staatsverschuldung, a. a. O., S. 520.

Die Weltbank

Funktionsweise, Machtverhältnisse und politische Bedeutung für die Dritte Welt

I. Die Weltbank als bedeutendste und umstrittenste Internationale Organisation

Unter ihrem Präsidenten Robert McNamara ist die noch während des Zweiten Weltkriegs gegründete „International Bank for Reconstruction and Development“ (IBRD), für die sich der Name Weltbank eingebürgert hat¹⁾, zur bedeutendsten Institution für Entwicklungshilfe an die Dritte Welt geworden. Ihre Bedeutung als internationale Entwicklungsorganisation tritt dabei unter vier Aspekten zutage: Erstens ist sie die Institution, die bei weitem die umfangreichsten Kredite für Entwicklungsprojekte in Staaten der Dritten Welt zur Verfügung stellt. Allein im Geschäftsjahr 1977 bewilligte sie Darlehen und Kredite im Werte von 7 Milliarden US-Dollar. Zweitens ist sie eine Kreditinstitution, in der Repräsentanten von 129 Mitgliedsstaaten, Geber- und Nehmerländern, über die Vergabe von Entwicklungskrediten *gemeinsam* entscheiden. Drittens stellt die Weltbank mit ihren 2 200 Sachbearbeitern (Entwicklungsexperten) einen politischen Machtfaktor dar, den die Regierungen in Kreditnehmerländern respektieren müssen, wollen sie nicht Gefahr laufen, in der gesamten westlichen Welt ihre Kreditwürdigkeit zu verlieren. Und viertens schließlich hat sich die Weltbank unter McNamara, der seit 1968 die Weltbank präsidiert, selbst zum internationalen *Anwalt für die Armen* in der Dritten Welt ernannt. Seit seiner berühmt gewordenen Rede von Nairobi im September 1973, in der McNamara eine schockierte Weltöffentlichkeit auf die zunehmende Verelendung von 700 Millionen armer Menschen in Entwicklungsländern hinwies, führt die Weltbank in zunehmendem

Maße umfassende Entwicklungsprogramme in ihren ärmeren Mitgliedsländern durch, mit denen die Massenarmut, vor allem der Landbevölkerung, bekämpft werden soll.

Angesichts dieser Tatsachen mag es verwundern, daß die Weltbank, die auch für zahlreiche nationale Entwicklungshilfeorganisationen westlicher Industriestaaten Leit- und Koordinationsfunktionen übernommen hat, gerade in jüngster Zeit immer stärker *kritisiert* wird. Dabei ist bemerkenswert, daß die Weltbank sowohl von „linken“ Wissenschaftlern und engagierten Dritte-Welt-Gruppen (z. B. kirchlichen Organisationen in der Schweiz) als auch von „rechten“ Politikern, vor allem in den USA, und von konservativen Bankkreisen zugleich angegriffen wird. Während kritische Wissenschaftler (wie Teresa Hayter, Ernest Feder, Bruce Nissen und A. J. M. van de Laar) der Weltbank vorwerfen, sie übe „imperialistischen Druck“ auf die entwicklungspolitischen Entscheidungsprozesse in der Dritten Welt aus und mache die Armen noch ärmer (weil sie Strategien der „Grünen Revolution“ verfolge und multinationalen Konzernen Tür und Tor öffne)²⁾, kritisieren konservative Abgeordnete des US-Kongresses die Weltbank mit dem Argument, daß sie immer mehr Geld verlange, ohne daß das amerikanische Parlament eine Kontrolle über die Verwendung der Entwicklungskredite hätte und sichtbare Erfolge einträte; die Entwicklungshilfe zahle sich für die USA nicht aus, schaffe ihr keine politischen Freunde in der Dritten Welt und fördere nur unerwünschte Konkurrenten für die eigene Volkswirtschaft. Auch die Person McNamaras selbst verstärkt das Mißtrauen gegen die

¹⁾ Die Weltbank besteht eigentlich aus einer Gruppe von drei Institutionen, der IBRD, der International Development Association (IDA) und der International Finance Corporation (IFC); aber nur die IFC hat eigenes Personal und vergibt Kredite nur an private Unternehmen; sie wird hier nicht behandelt. Zum Unterschied zwischen Weltbank und IDA siehe Teil 3.

²⁾ Teresa Hayter, *Aid as Imperialism*, Harmondsworth 1971; Ernest Feder, *Das neue Weltbankprogramm zur Zerstörung der Landbevölkerung in der Dritten Welt*, in: *Blätter des Informationszentrums Dritte Welt*, Nr. 52 (März 1976), S. 31–37.

Weltbank. So hat kürzlich der demokratische Abgeordnete aus Maryland, *Clarence Long* (ehemaliger Professor für Nationalökonomie), den Weltbankpräsidenten hart attackiert: Als Verteidigungsminister unter den Präsidenten Kennedy und Johnson hätte „McNamara schon einmal einem staunenden und respektvollen Kongreß die große Legende von der erfolgreichen Vietnamisierung verkauft“ und nun „betätige er sich erneut als der Welt größter Täuschungskünstler und verkaufte Entwicklungserfolge, wo es nichts zu verkaufen gäbe“. Und an anderer Stelle fügte Long hinzu: „Während meiner eigenen Reisen in über fünfzig Länder, in denen die Mehrheit der Armen dieser Welt lebt, habe ich bisher nie einen Beweis gesehen, daß die Multilateralen [Entwicklungsbanken] den ländlichen Armen geholfen haben oder dies auch nur versuchten. Milliarden Dollar wurden weggegeben, um Millionäre zu schaffen, die nicht einmal Steuern zahlen.“³⁾

Die hier angedeuteten kritischen Einwände gegen die Weltbank sind gewiß nicht aus der Luft gegriffen, doch werden sie dieser komplexen internationalen Organisation mit ihren komplizierten Aufgaben auch nicht gerecht. Um die Fehlleistungen, Erfolge, Handlungsgrenzen und Chancen der Weltbank als größter einzelner Kapitalquelle für Entwicklungsländer beurteilen zu können, sollen nun folgende Fragen behandelt werden:

— Aus welchen historisch-politischen Gründen und zu welchem Zweck entstand die Weltbank und wie funktioniert sie?

— Kann die Weltbank ihrer Abhängigkeit von der westlichen Führungsmacht, den USA, entrinnen?

— Wie stark ist die politische Einflußmacht der Weltbank in der Dritten Welt?

— Kann die Weltbank das Problem der Massenarmut in der Dritten Welt lösen?

II. Entstehung und Organisation der Weltbank im historischen Kontext westlicher Großmachtinteressen

Die „Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ ist im Juli 1944 auf der Konferenz von Bretton Woods in den USA von 44 Nationen gegründet worden, und zwar auf Initiative der Roosevelt-Administration. Um den erwarteten Kreditbedarf der Nachkriegszeit für den Wiederaufbau des zerstörten Europas und für die Entwicklung Lateinamerikas sowie der unabhängig werdenden Kolonien Asiens und Afrikas decken zu können, sollte eine internationale Bank geschaffen werden, in der sowohl Geber- wie Nehmerländer vertreten sein sollten. Den USA ging es dabei vor allem sicherzustellen, daß die an hilfebedürftige Länder ausgeliehenen Kredite auch produktiv verwandt und pünktlich zurückgezahlt würden (um Pleiten und Zusammenbrüche wie in den dreißiger Jahren zu vermeiden). Daher wurde in den „Articles of Agreement“ (den Gründungsstatuten der Weltbank) festgelegt, daß die verabredungsgemäße Verwendung aller Weltbankkredite sowie deren Zurückzahlung von den Regierungen der Empfängerländer garantiert wer-

den müßten. Ferner wurde vereinbart, daß die Weltbank Entwicklungskredite nur für „produktive“ Projekte (Staudämme, Straßen, Elektrizitätswerke etc., aber nicht für Schulen, Krankenhäuser oder Wohnungen) vergeben dürfte, und dies auch nur dann, wenn *private* Kreditgeber wie ausländische Konzerne und Banken solche Projekte zu akzeptablen Bedingungen selbst nicht durchführen könnten oder wollten. Die Weltbank sollte also *ergänzend* zu den ausländischen Privatinvestitionen in kreditbedürftigen Ländern vor allem im Transport- und Energiebereich tätig werden.

Dies war dann auch ein zentraler Grund, weshalb die Sowjetunion, die an der Bretton Woods-Konferenz noch teilgenommen hatte, die Gründungsstatuten der Weltbank nicht ratifizierte. In den Augen der Sowjetunion war die Weltbank gleich nach ihrer Gründung zu einem Instrument der amerikanischen Großmachtinteressen und zu einer „bloßen Zweigstelle der Wall Street“ degradiert worden⁴⁾. Die Ost-West-Konfrontation brachte es dann mit sich, daß 1950 Polen, 1954 die CSSR und 1960 auch Kuba als Mitgliedsstaaten ausschieden. Inzwischen zählt die Welt-

³⁾ Clarence Long, Nach Carola Kaps, Die Weltbank im Kreuzfeuer der Kritik (I), in: Blick durch die Wirtschaft vom 3. April 1978, und Clarence Long, World Bank — World Poverty, in: Baltimore Sun (USA) vom 4. März 1978, S. 15.

⁴⁾ Edward S. Mason und Robert E. Asher, The World Bank Since Bretton Woods, Washington 1973, S. 29.

bank jedoch fünf sozialistische Länder zu ihren Mitgliedern: Jugoslawien, Rumänien (ein Warschauer-Pakt-Staat!), Vietnam, Kambodscha und Laos.

Der Vorwurf der Sowjetunion war nicht ganz unbegründet, denn auch gegen den heftigen Widerstand der Briten wurde das Hauptquartier der Weltbank in der Regierungshauptstadt Washington (und nicht in der UNO-Stadt New York) etabliert, der Präsident der Weltbank sollte verabredungsgemäß stets ein US-Amerikaner sein (tatsächlich waren alle sieben Präsidenten bisher Amerikaner), schließlich sicherten sich die Amerikaner auch im Aufsichtsrat der Bank (dem „Board of Directors“), das entscheidende Stimmgewicht. Damit war klar, daß diese internationale Organisation nur das tun konnte, was den nationalen Interessen der westlichen Führungsmacht zumindest nicht widersprach.

Obwohl heute die Weltbank nicht mehr als reines Machtinstrument zur Durchsetzung US-amerikanischer Interessen in der Dritten Welt bezeichnet werden kann, ist es ein Charakteristikum dieser internationalen Organisation (im Gegensatz etwa zu den UN-Institutionen oder den EG-Behörden) geblieben, daß bei Entscheidungen über die Vergabe oder die Verweigerung von Entwicklungskrediten an kreditsuchende Regierungen die Länder das größte Stimmgewicht haben, die die höchsten Anteile am Gründungskapital der Bank halten. Das wichtigste Entscheidungsgremium der Weltbank — neben dem Büro ihres Präsidenten — ist der „Board of Directors“, in dem alle 129 Mitgliedsländer, wenn auch sehr asymmetrisch, vertreten sind: Es setzt sich aus fünf Exekutivdirektoren zusammen, die von den fünf reichsten Staaten ernannt werden, und aus 15 wechselnden Exekutivdirektoren, die aus dem Kreis der „restlichen“ 122 Mitgliedsländer für eine Amtszeit gewählt werden. Die fünf ernannten Exekutivdirektoren verfügen heute noch über insgesamt 44,74 Prozent aller Stimmen im Board of Directors: die USA über 22,60 Prozent (anfangs hatten die USA sogar 37,20 Prozent aller Stimmen), Großbritannien über 9,13 Prozent, die Bundesrepublik Deutschland über 4,83 Prozent, Frankreich über 4,54 Prozent und Japan über 3,64 Prozent.

Diese ungleiche Stimmen- und damit Machtverteilung im politisch wichtigsten Gremium der Weltbank ist einigen politisch erstarkten Entwicklungsländern, wie Indien und den arabischen Ländern, ein Dorn im Auge. Indien, eines der kreditbedürftigsten Länder der Welt

und auch der Empfänger der meisten Weltbankkredite, hat zusammen mit Bangladesch und Sri Lanka nur 5,5 Prozent der Stimmen im Exekutivrat. Aus der Sicht der reichen OPEC-Staaten erscheint die Machtverteilung in der Bank deshalb zu Recht als anachronistisch, weil die Weltbank zur Finanzierung ihrer Entwicklungskredite zunehmend Kapital von erdölexportierenden Staaten leiht (das Gründungs- oder Stammkapital der Bank in Höhe von 31 Milliarden US-Dollar dient vornehmlich nur noch als Sicherheitsreserve). So gab die Weltbank 1974 ihre größte einzelne Kreditaufnahme, die sie je getätigt hatte, bekannt: die Plazierung einer Schuldverschreibung in Saudi-Arabien im Werte von 750 Millionen US-Dollar. Und im Jahr 1975 hatten die OPEC-Staaten mit 1,8 Milliarden US-Dollar einen Anteil von 52 Prozent an der jährlichen Kreditaufnahme der Bank erreicht. Damit sind die devisa-reichen Entwicklungsländer als Kapitalquelle für die Weltbank weitaus wichtiger geworden als etwa Frankreich oder England.

Allerdings darf nicht übersehen werden, daß Staatsregierungen und Privatbanken, die an die Weltbank Geld ausleihen, dies nicht aus humanitären Gründen tun; denn Schuldverschreibungen der Weltbank gehören zu den sichersten Kapitalanlagemöglichkeiten in der Welt und werden gut verzinst. Da die Weltbank, obwohl selbst eine intergouvernementale (staatliche) Organisation, Kredite auf privaten Kapitalmärkten aufnehmen muß, kann sie ihre eigenen Entwicklungskredite an Dritte-Welt-Staaten nur zu kommerziellen Bedingungen vergeben. Entwicklungsländer müssen erhaltene Weltbankkredite heute mit ca. 8 Prozent Zinsen zurückzahlen (bei einer Tilgungszeit von 10 bis 15 Jahren)⁵⁾. Diese Kreditkonditionen sind die ungünstigsten Bedingungen, zu denen Entwicklungsländer heute überhaupt Geld für Entwicklungsprojekte erhalten können. So vergeben z. B. bilaterale Institutionen der Entwicklungshilfe wie das Bonner „Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit“ oder die entsprechenden Ministerien in Schweden, Holland und der Volksrepublik China Gelder entweder als Schenkungen oder als rückzahlbare Darlehen zu Zinssätzen zwischen 0 Prozent und 3 Prozent.

⁵⁾ Einen nützlichen Überblick über die Funktionsweise der Bank gibt die Broschüre „Fragen und Antworten. Weltbank und IDA“, im April 1975 von der Weltbank herausgegeben (kostenlos zu beziehen).

Jedoch schon Ende der 50er Jahre erkannte die Weltbank, daß viele devisenschwächere Entwicklungsländer aufgrund ihrer bedrohlich zunehmenden Auslandsverschuldung zukünftig für Weltbankkredite überhaupt nicht mehr in Frage kämen, wenn die Bank zusätzlich zu

den üblichen Krediten nicht auch Kredite zu „weicheren“ Bedingungen vergeben könnte. Daher wurde im Jahre 1960 als Tochter der Weltbank die „International Development Association“ (IDA) gegründet, der heute 117 Mitgliedsländer angehören.

III. Die Gründung der IDA und das politische Dauerproblem ihrer Finanzierung

Strenggenommen ist die IDA nichts weiter als ein Spezialfonds der Weltbank für günstige Entwicklungskredite an die ärmsten Entwicklungsländer. Dabei besagt „günstig“, daß die IDA-Kredite der Weltbank grundsätzlich zinsfrei sind (nur eine Bearbeitungsgebühr von 0,75 Prozent wird erhoben) und erst nach fünfzig Jahren zurückgezahlt sein müssen. IDA-Kredite können nur Länder beantragen, deren Bruttosozialprodukt pro Kopf weniger als 265 Dollar beträgt (im Jahr 1975). Ansonsten gibt es keine Unterschiede zwischen IDA-Krediten und den üblichen Weltbankdarlehen: Beide Formen der Kredithilfe werden für denselben Typ von Entwicklungsprojekten vergeben, unterliegen den gleichen strengen Prüfungskriterien der Weltbank (z. B. ob das kreditnehmende Land eine „gesunde“ Wirtschafts- und Steuerpolitik betreibt oder ob das Land „kreditwürdig“ und „verschuldungsfähig“ ist) und werden von demselben Weltbankpersonal bearbeitet.

Obwohl Weltbankkredite nach IDA-Konditionen keine Geschenke sind (wie etwa die Kredite des Europäischen Entwicklungsfonds), so kommen sie doch aufgrund der günstigen Rückzahlungsbedingungen zu 86 Prozent Geschenken gleich (gemessen an dem, was sonst Entwicklungsländer zahlen müßten, um Kredite in gleicher Höhe zu normalen, geschäftsmäßigen Bedingungen zu erhalten). Seit ihrer Gründung hat die IDA 11,4 Milliarden US-Dollar an ärmere Entwicklungsländer ausgeliehen (bis Juni 1977); davon erhielt allein Indien 4,1 Milliarden US-Dollar oder 41 Prozent der Gesamtmittel, gefolgt von Pakistan (7 Prozent), Bangladesch (6,5 Prozent), Indonesien (5,5 Prozent) und Ägypten (3 Prozent) — um nur die wichtigsten Empfänger von IDA-Krediten zu nennen.

Das Besondere der IDA (im Unterschied zur Weltbank im eigentlichen Sinne) besteht darin, daß sie Kapital nur in Form von *Steuermitteln* aus reicheren Industriestaaten und einigen OPEC-Staaten erhält. Sie ist also stets

auf den guten Willen von Regierungen und Parlamenten angewiesen, die der IDA alle drei bis vier Jahre einige Milliarden Dollar zur Verfügung stellen müssen, damit sie überhaupt als Lieferant „billiger“ Kredite in Entwicklungsländern tätig werden kann. Die Auftreibung von Finanzmitteln für die IDA ist heute zu der wohl zeitraubendsten und schwierigsten Aufgabe des Weltbankpräsidenten geworden. Dabei macht ausgerechnet der US-amerikanische Kongreß, der 1960 die IDA mit großem Engagement ins Leben gerufen hatte, der Weltbank heute die größten Schwierigkeiten.

Mehrere Gründe hatten einst den *US-Kongreß* bewogen, die entwicklungspolitischen Tätigkeiten der Weltbank durch Gründung des IDA-Fonds zu erweitern. Erstens waren die USA zu der Überzeugung gelangt, daß die finanziellen Lasten der Entwicklungshilfe auf mehrere, in zwischen wirtschaftlich erstarkte Industriestaaten verteilt werden sollten. Diese Politik des „burden sharing“ bekam vor allem die Bundesrepublik Deutschland zu spüren, deren Bundeswirtschaftsminister Erhardt von den Amerikanern erst massiv unter Druck gesetzt werden mußte (zwischen 1958 und 1960), bis dieser zur Mitfinanzierung des ersten IDA-Fonds bereit war. Zweitens war die IDA auch als ein politisches Mittel im *Kalten Krieg* konzipiert worden; denn nach Stalins Tod hatte die Sowjetunion begonnen, mit relativ billigen Entwicklungskrediten um politische Sympathien in der Dritten Welt zu werben. Drittens sollte die Gründung der IDA unter dem Management der USA-kontrollierten Weltbank die alte Forderung der Entwicklungsländer nach einer internationalen Institution für Entwicklungskredite zu „weiche“ Bedingungen erfüllen, die diese seit 1947 erhoben hatten. Allerdings stellten sich die Entwicklungsländer eine solche Organisation unter Kontrolle der UNO vor, was nun durch die Gründung der Weltbanktochter erfolgreich vereitelt wurde. Viertens schließlich

hatten sich Indien und Pakistan bereits um 1960 schon dermaßen verschuldet, daß sie ihre ehrgeizigen Entwicklungspläne nur durchführen konnten, wenn sie Auslandskredite zu „weichen“ Bedingungen erhalten konnten⁶⁾.

Der Gründungsfonds von 1 Mrd. Dollar war schnell aufgebraucht, und 1963 mußte die erste *Aufstockung* des IDA-Fonds um 750 Mio. US-Dollar beschlossen werden. Aber schon bei der 2. Aufstockung um 1,2 Mrd. US-Dollar verweigerte der US-Kongreß zunächst seine Zustimmung. Dies war deshalb für die Existenz der IDA so bedrohlich, weil ohne den amerikanischen Anteil zu den jeweiligen IDA-Fonds (mehr als ein Drittel) die IDA satzungsgemäß überhaupt keine Kredite mehr vergeben durfte, selbst wenn alle anderen Parlamente ihre Zustimmung schon gegeben hatten. Vor allem interne politische und wirtschaftliche Gründe waren in den USA für die Opposition gegen weitere IDA-Mittel ausschlaggebend. Zahlreiche Kongreßabgeordnete wiesen auf die dramatische Verschlechterung der amerikanischen Zahlungsbilanz (infolge des Vietnam-Kriegs) hin; andere mißtrauten der Nixon-Administration und deren Entwicklungspolitik generell, und einige Abgeordnete wiesen auf den ärgerlichen Umstand hin, daß die USA von den *international ausgeschriebenen Weltbankprojekten*, die mit IDA-Mitteln finanziert wurden, prozentual weniger profitierten, als sie in die IDA-Fonds einzahlten.

Tatsächlich hat die amerikanische Privatwirtschaft aus IDA-Mitteln relativ weniger Aufträge erhalten als z. B. die Bundesrepublik Deutschland oder Japan (die konkurrenzfähiger und billiger anbieten konnten): Zwischen

1960 und 1972 erhielten die USA insgesamt ein Fünftel der Aufträge, obwohl sie ca. 35 Prozent aller Mittel aufgebracht hatten, während die Bundesrepublik Deutschland den Zuschlag bei 18 Prozent aller international ausgeschriebenen IDA-Projekte bekam, bei einem Finanzierungsanteil an den drei ersten IDA-Aufstockungen von nur 9,7 Prozent⁷⁾. Aus diesem Grunde ist es nicht verwunderlich, daß der ehemalige Entwicklungsminister Egon Bahr gerne auf die Weltbank hinwies, wenn er seinem deutschen Publikum klarmachen wollte, wie nützlich und profitabel Entwicklungshilfe für die deutschen Exportinteressen sei⁸⁾. Es würde hier zu weit führen, die dramatischen Auseinandersetzungen zwischen US-Regierung und US-Kongreß nachzuzeichnen, die es auch um die 3., 4. und 5. Wiederauffüllung der IDA-Fonds gegeben hat⁹⁾. Es genügt hier festzuhalten, daß es bisher die jeweilige Regierung letztlich noch immer geschafft hat, den Kongreß mehrheitlich — wenn auch oft erst nach jahrelangen Bemühungen, einschließlich weltbankfreundlicher Pressekampagnen — von der Nützlichkeit der Unterstützung der Weltbank und ihrer Tochter, der IDA, zu überzeugen. Dabei spielte eine nicht unerhebliche Rolle, daß die *bilaterale* Entwicklungspolitik der USA zuhause noch unpopulärer war als die multilaterale der Weltbank. Der Weltbank hielt man immerhin zugute, daß sie Entwicklungsexperten aus der ganzen Welt beschäftigte und daß ihr politisches Einflußpotential auf ihre Schuldnerländer (z. B. was deren Rückzahlungsmoral und deren Wirtschaftspolitik angeht) weit stärker sei, als dies bei einer nationalen Institution für Entwicklungspolitik der Fall sein könnte.

IV. Die Weltbank im Spannungsfeld zwischen Multinationalität und politischer Abhängigkeit von den USA: Ein Legitimationsproblem

In jüngster Zeit haben sich jedoch die Angriffe amerikanischer Abgeordneter auf die Weltbank so verschärft, daß diese in eine ernste Krise zu geraten droht. Abgesehen von der Empörung, die durch die Tatsache ausgelöst wurde, daß die internationalen Weltbankmitarbeiter weit höhere Gehälter beziehen als die Beamten der US-Ministerien, hat nun der amerikanische Kongreß eine politische Kon-

trolle über die Aktivitäten der Weltbank gefordert. Dies würde freilich dem Charakter

⁷⁾ A. J. M. van de Laar, *The International Development Association*, Den Hague 1976, S. 16, und J. A. King, *Beschaffung für Weltbankprojekte*, in: *Finanzierung und Entwicklung* (hrsg. von Weltbank und Internationalem Währungsfonds), 2/1975, S. 7.

⁸⁾ Vgl. z. B. die Bundestagsrede von Egon Bahr vom 28. 11. 1975, in: *Das Parlament* vom 13. Dezember 1975 (25. Jg., Nr. 50), S. 2.

⁹⁾ Die 5. Wiederauffüllung der IDA-Mittel für die kommenden drei Jahre wurde 1977 beschlossen; diesmal sollen 7,64 Mrd. Dollar aufgebracht wer-

⁶⁾ Siehe dazu James H. Weaver, *The International Development Association. A New Approach to Foreign Aid*, New York etc. 1965.

der Weltbank als einer satzungsgemäß „unpolitischen“ internationalen Organisation eklatant widersprechen. Den Kongreßabgeordneten ist es ein Dorn im Auge, daß sie angeblich 69 Prozent der gesamten Entwicklungshilfe der USA nicht kontrollieren können, daß die Weltbank nun sogar Entwicklungskredite an das kommunistische Vietnam (zum Ausbau des Kohlebergbaus im Norden, zur Entwicklung von Reisbewässerungssystemen im Mekong-Delta etc.) zu geben vorhat, und daß sie auch Staaten unterstützt, die die Menschenrechte verletzen oder die Gegner Israels sind¹⁰). Der politisch schlimmste Schlag wurde der Weltbank im Juni 1977 versetzt, als das amerikanische Abgeordnetenhaus bei der Beratung über das Auslandshilfegesetz für 1978 beschloß (bei 209 Ja- und 179 Nein-Stimmen), daß es den amerikanischen Vertretern in internationalen Finanzierungsinstitutionen (wie der Weltbank) zukünftig untersagt sei, für Entwicklungskredite zu stimmen, die zur „Erweiterung der Produktion von Zucker, Palmöl oder Zitrusfrüchten bestimmt seien, wenn die USA die gleichen, ähnliche oder konkurrierende Landwirtschaftserzeugnisse herstellen“¹¹).

Damit hatten sich die *protektionistischen* Agrarinteressen im US-Kongreß durchgesetzt, deren Lobby die Exportkonkurrenz der Entwicklungsländer fürchtet, was im übrigen auch für die amerikanische Stahlindustrie gilt. Der gegen die zunehmende Exportkonkurrenz einiger Entwicklungsländer gerichtete *Handelsprotektionismus* — hervorgerufen durch die Wirtschaftsrezession in den Industriestaaten — ist nicht nur ein aktuelles Phänomen in den USA, sondern hat sich auch störend auf den Handel zwischen der Europäischen Gemeinschaft und afrikanischen Ländern ausgewirkt¹²).

den, davon entfallen auf die USA noch immer 31,4 %, auf die Bundesrepublik 11 %, auf Großbritannien 10,7 % und auf Japan 10,3 %. Nach Weltbank, Jahresbericht 1977, S. 7.

¹⁰) Siehe die Diskussion im House of Representatives des US-Kongresses über das „Foreign Assistance and Related Programs Appropriation Act, 1978“, in: Congressional Record vom 23. Juni 1977.

¹¹) Ebd., S. H 6413.

¹²) Siehe hierzu meinen Aufsatz in Helmut Bley und Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Afrika und Bonn. Versäumnisse und Zwänge deutscher Afrika-Politik, Reinbek bei Hamburg (rororo aktuell) 1978, S. 267 f.

Weltbankpräsident McNamara ist fest entschlossen, wozu ihn auch sein Amt verpflichtet, den Forderungen nach stärkerer politischer Kontrolle seiner Institution durch den US-Kongreß nicht nachzukommen. Hier offenbart sich ein schwerwiegendes *Legitimationsproblem* (das es in der Bundesrepublik aufgrund einer anderen Verfassungskonstruktion zwischen Exekutive und Legislative nicht gibt). Wie soll sich die Weltbank verhalten, um den US-Kongreß, von dem sie bei der Bewilligung von IDA-Mitteln ja stark abhängt, von der Wichtigkeit und Nützlichkeit ihrer entwicklungspolitischen Arbeit zu überzeugen, ohne dabei ihre quasi-staatliche Funktion als Garant und Förderer der *Gesamtinteressen* der westlichen Industriestaaten aufs Spiel zu setzen? Einerseits haben gewählte Abgeordnete das Recht und sogar die Pflicht, über die Verwendung von Steuermitteln mitzubestimmen, andererseits ist es für eine internationale Organisation schwer erträglich, von den *konjunkturbedingten Partialinteressen* einzelner Mitgliedsländer abhängig zu sein.

Für die Weltbank böte sich theoretisch die Lösung an, den Anteil der USA bei der periodischen Wiederauffüllung der IDA-Fonds drastisch zu reduzieren (und im Notfall ganz darauf zu verzichten); aber dennoch könnte die Weltbank auch auf diese Weise nicht dem politischen *Strukturproblem* entrinnen, das ihre Existenz stets begleitet, nämlich nur das realisieren zu können, wofür sie den *politischen Konsens* der Mehrheit ihrer Mitgliedsstaaten (vor allem bei den finanzstarken Industriestaaten) mobilisieren kann. Und da die Weltbank seit 1973 ein in mehrfacher Hinsicht *riskantes* Unternehmen begonnen hat, nämlich Millionen vor armen Kleinbauernfamilien in Asien, Afrika und in geringem Maße auch in Lateinamerika mit Entwicklungskrediten zu versorgen, wird ihre eigene Glaubwürdigkeit und damit Existenz davon abhängen, welche Erfolge sie bei der Bekämpfung der Massenarmut in der Dritten Welt aufzuweisen hat. Es braucht kaum besonders betont zu werden, daß es sich dabei um eine *Jahrhundertaufgabe* handelt, und daß sich immer stärker Politiker, Wissenschaftler und Institutionen mit diesen Problemen beschäftigen müssen, die aus den Strukturdefekten des internationalen Staatensystems, der „Weltgesellschaft“, erwachsen.

V. Die politische Macht der Weltbank und McNamaras neue Strategie „Wirtschaftswachstum plus mehr Einkommensgerechtigkeit“

Bis zu Beginn der 70er Jahre galt die Weltbank als eine *konservative* Organisation, die sich stets eher wie eine Bank zur Förderung privater Direktinvestitionen gebärdet hatte als wie eine weltweite Institution für Entwicklungshilfe. Wirtschaftliches Wachstum mit starker Orientierung auf den Export von Weltmarktprodukten galt als oberstes, wenn nicht einziges Ziel von „Entwicklung“. Wie heute selbstkritisch eingestanden wird, hat sich die Weltbank selten über die *sozialen* Auswirkungen ihrer Entwicklungsprojekte Gedanken gemacht. So führten Edward Mason und Robert Asher, die im Auftrag der Weltbank die bisher einzige Biographie über die Bank geschrieben haben, für das *schlechte Image* der Weltbank folgende Gründe an:

„Wenn man die Geschichte der Bank betrachtet und die vorherrschende, auf wirtschaftliches Wachstum fixierte, Ideologie der Direktoren aus den Ländern, die die Stimmenmehrheit haben, berücksichtigt (und in gleicher Weise die Ideologie des Managements für den großen Teil der ersten 25 Jahre), muß man in aller Fairneß der Kritik des linken Flügels ein gewisses Maß an Berechtigung zuerkennen. Die Art und Weise, in der diese Ideologie geformt wurde, stimmt in einem bedeutenden Ausmaß mit den Interessen und der konventionellen Weisheit ihrer wichtigen Aktienbesitzer überein. Internationale Ausschreibungen, die zögernde Haltung, *lokalen* Lieferanten bei der Vergabe von Durchführungsaufträgen Präferenzen einzuräumen, die Betonung der Finanzierung von *Devisenkosten* für Importe auf Kosten der Nutzung lokaler Ressourcen, das Insistieren auf einer vorrangigen Inanspruchnahme von *ausländischen* Beratern, ablehnende Einstellungen gegenüber Industrien des *öffentlichen* Sektors, Durchsetzung des Rechts, Projektmanager zu bestellen — all dies zeigt die Bank als eine westliche kapitalistische Institution“¹³⁾.

Die hier von den beiden amerikanischen Professoren kritisierte Einstellung der Weltbank kam vor allem in ihrer Politik zum Ausdruck, solchen Entwicklungsländern keine Kredite zu gewähren, die vom Tugendpfad privatwirtschaftlicher Entwicklung abwichen und über den Aufbau *staatlicher* Betriebe einen Aus-

weg aus der Unterentwicklung suchten. Als eines der ersten Länder bekam Ägypten unter Präsident Nasser diese *Politik der Kreditverweigerung* zu spüren, was dazu führte, daß Nasser den Assuan-Staudamm schließlich von der Sowjetunion bauen ließ. Ähnliches wiederholte sich Ende der 60er Jahre bei dem von Tansania und Sambia gewünschten Bau einer Eisenbahn zwischen Daressalaam und dem sambischen Kupfergürtel: Auf Druck Großbritanniens (das eine Verschärfung des Rhodesienkonflikts befürchtete, wenn Sambia, das frühere Nord-Rhodesien, vom weißen südlichen Afrika wirtschaftlich unabhängig würde) verwarf die Weltbank das ostafrikanische Eisenbahnprojekt als „unrentabel“, woraufhin die Volksrepublik China ihre Hilfe anbot und die Bahnstrecke in kürzester Zeit baute. Nicht weniger als 30 Entwicklungsländer hat die Weltbank zeitweise für nicht „kreditwürdig“ erklärt, was jeweils auch für andere Kreditinstitutionen eine Signalwirkung hatte. Der spektakulärste Fall der jüngsten Zeit war die auf Druck der USA gegebene Verweigerung von Entwicklungskrediten an die chilenische Regierung unter ihrem Präsidenten Allende; unter seinem jetzigen Präsidenten Pinochet ist das Land wieder kreditwürdig geworden.

Heute hat sich das Bild insofern verändert, als die Weltbank gerade auch Länder besonders fördert, die einen starken *staatlichen* Wirtschaftssektor aufgebaut haben (wie Algerien und Mexiko) oder die sozialpolitisch besonders fortschrittlich und reformfreudig sind (wie Tansania und Somalia). Diese neue Akzentsetzung in der Förderungspolitik der Weltbank, verbunden mit einer stärkeren Berücksichtigung ärmerer Entwicklungsländer (vor allem in Afrika) und neuer Wirtschaftssektoren wie Landwirtschaft, Bildung und Stadtanierung, hat nun wiederum konservative Bankkreise zur Kritik herausgefordert. So meinte im Oktober 1976 eine US-amerikanische Unternehmerzeitschrift, McNamara könne nicht länger die Weltbank anvertraut bleiben, „da er sich gewandelt hat und nun in großem Stil die radikalsten sozialistischen Experimente in Afrika finanziert“¹⁴⁾.

¹⁴⁾ Robert M. Bleiberg, Message From Manila. McNamara Can't Be Trusted With the World Bank (Editorial Commentary), in: Barron's vom 10. Oktober 1976, S. 13—14.

¹³⁾ Mason und Asher, a. a. O., S. 478—479.

Wenn auch diese Kritik — wie noch zu zeigen ist — am Kern der neuen Weltbankstrategie vorbeizieht, so ist doch verständlich, daß sie bei Linken wie bei Rechten Mißtrauen provoziert hat. Dies liegt tatsächlich zu einem Teil in der Person McNamaras begründet, der sich zumindest in einer Hinsicht vom Saulus zum Paulus gewandelt hat: Die *Sicherheit des Westens* — McNamaras oberstes Leitprinzip seit eh und je — ist nicht mehr in erster Linie durch Einsatz militärischer Mittel in der Dritten Welt zu garantieren, sondern durch den Einsatz von Kapital zur Förderung wirtschaftlichen Wachstums und sozialer Entwicklung. Der Weltbankpräsident vertritt die Ansicht, daß die Ursachen für Revolutionen und Bauernrevolten in dem sozialen Elend der Massen liegen. Daher sei es ein *Gebot der politischen Vernunft*, daß die Reichen in den Entwicklungsländern etwas gegen die Armut tun (etwa durch eine gerechtere Verteilung von Grund und Boden und durch Beteiligung vor allem der Klein- und Mittelbauern am Wachstumsprozeß)¹⁵⁾.

Es ist nicht einsichtig, an der Ernsthaftigkeit dieser Bestrebungen des Weltbankmanagements zu zweifeln; denn auch *objektive* Gründe sprechen für eine solche Strategie des „Investierens in die Armen“ („investment in the poor“)¹⁶⁾. Aus der Sicht der Weltbank und der großen Exportunternehmen der westlichen Welt stellen nämlich die extrem ungleichen Besitz- und Einkommensverhältnisse in vielen Ländern der Dritten Welt eine ärgerliche Schranke für die Ausdehnung des internationalen Handels dar. Aufgrund der oftmals noch vor-kapitalistischen Produktionsverhältnisse oder infolge von Entwicklungsstrategien, wie die der „Grünen Revolution“, die die reichen Farmer auf Kosten der kleinen Pächter einseitig begünstigte, werden Millionen von Kleinbauernfamilien von einer vollen Integration in die Marktproduktion ausgeschlossen. Aus der Sicht der Weltbank stellen solche Zustände, ganz abgesehen von dem dadurch bewirkten Massenelend und der Bevölke-

rungeexplosion, eine unnötige Vergeudung von Ressourcen und Talenten dar; denn auch Kleinbauern verfügen ja über potentiell nützliche Produktionsmittel wie Land und Arbeitskräfte, und wenn es gelänge, mittels Krediten und technischer Beratung diese Zielgruppen zu einer *gesteigerten Marktproduktion* zu veranlassen, wäre allen beteiligten Gruppen gedient. Die Kleinbauern würden höhere Einkommen erzielen und mehr an Düngemitteln und sonstigen Fertigprodukten kaufen; die Regierungen würden über höhere Steuereinnahmen und Zollgebühren ihr Staatsbudget aufbessern, und die ausländischen Unternehmen könnten neue Absatzmärkte für Düngemittel, Saatgut, Pestizide und langfristig auch für Landwirtschaftsmaschinen erschließen.

Bei genauerem Hinsehen ist daher die „neue“ Weltbankstrategie gar keine Abkehr von der alten, sondern eher eine Erweiterung und Ergänzung der bisher verfolgten Ziele. So wird es auch verständlich, warum die Weltbank in jüngster Zeit arme Agrarländer besonders bevorzugt. Zwischen 1969 und 1976 machte die Weltbank *Kreditzusagen zu IDA-Bedingungen* in Höhe von 7,9 Mrd. Dollar an 69 Länder; davon entfielen auf Indien 3 088 Mio. Dollar, auf Pakistan und Bangladesch zusammen 990 Mio. Dollar, auf Indonesien 511 Mio. Dollar, auf Äthiopien 287 Mio. Dollar, auf Ägypten 281 Mio. Dollar und auf Tansania (das wie Bangladesch und Äthiopien zu den 26 am wenigsten entwickelten Ländern der Welt gehört) 213 Mio. Dollar.

Die *Verteilung* der ebenso knappen wie begehrten IDA-Kredite auf Länder und Projekte, die vom Board of Directors vorgenommen wird, erfolgt nicht nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel, sondern ist Gegenstand oftmals konkurrierender Eigeninteressen verschiedener Geberstaaten. So haben z. B. die USA ein stärkeres Interesse an der Unterstützung asiatischer Länder, während Frankreich die Verteilung der IDA-Mittel zugunsten afrikanischer Länder zu beeinflussen sucht. Allerdings spielen auch andere Gesichtspunkte eine Rolle, z. B. die Frage, welche Länder für die neuen Entwicklungsprogramme der Bank am geeignetsten erscheinen, die wirtschaftliches Wachstum plus Einkommenssteigerungen bei den Armutsgruppen zu erreichen suchen.

¹⁵⁾ Siehe dazu die beiden Bücher McNamaras: *Die Sicherheit des Westens. Bedrohung und Abwehr*, Wien etc. 1968, und: *Die Jahrhundertaufgabe — Entwicklung der Dritten Welt*, Stuttgart 1974.

¹⁶⁾ Die wissenschaftliche Begründung der neuen Weltbankstrategie gibt Hollis Chenery u. a., *Redistribution with Growth*, London 1974.

VI. Wem nützt die Entwicklungshilfe der Weltbank?

Die Weltbank als Anwalt der Armutsgruppen

Die Frage nach den Nutznießern der von der Weltbank finanzierten Entwicklungsprojekte ist für den Zeitraum bis zu McNamaras Nairobi-Rede relativ leicht zu beantworten. Von 26 Mrd. Dollar Kredithilfe an Entwicklungsländer bis 1973 (normale Weltbankkredite plus IDA-Kredite) sind 29 Prozent in den Transportsektor (Straßen, Eisenbahnen, Häfen) und 24 Prozent in den Energiesektor geflossen. Dabei handelte es sich um sogen. *Infrastruktur-Investitionen*, die als Voraussetzung für den Aufbau von in- und ausländischen Privatindustrien notwendig waren. Ein Beispiel für diesen Projekttyp ist der Volta-Staudamm in Ghana (Kosten: 1,2 Mrd. Dollar), mit dessen dort erzeugter Energie der US-amerikanische Konzern Kayser Bauxit zu Aluminium verschmilzt, das danach in die USA exportiert wird. Für den Landwirtschaftssektor machte die Weltbank Kreditzusagen in Höhe von 3,68 Mrd. Dollar (= 14 Prozent der Gesamtmittel). Diese Gelder dienten hauptsächlich zur Finanzierung von Importen (Düngemittel, Landwirtschaftsmaschinen, Fahrzeuge und Einrichtungen zur künstlichen Bewässerung), mit denen die Produktion auf den großen Viehzucht-Haziendas in Lateinamerika und auf den Reis- und Weizenplantagen Mexikos und Asiens gefördert wurde. Gleichzeitig war und ist es ein Anliegen der Weltbank, die Erzeugung sogen. Cash-crop-Produkte wie Baumwolle, Tee, Palmöl und Tabak zu intensivieren, die für den Weltmarkt bestimmt sind und Devisen einbringen sollen.

Wie man heute weithin erkannt hat, bringt diese Form der landwirtschaftlichen Entwicklung in der Dritten Welt zwei schwerwiegende Nachteile mit sich: zum einen verstärkt die Intensivierung der Cash-crop-Produktion die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von der Nachfrage und den Preisschwankungen auf dem Weltmarkt und verdrängt den Anbau von einheimischen „food-crops“ (Nahrungsmitteln), zum anderen begünstigen kapitalintensive Landwirtschaftsprojekte Latifundienbesitzer und Großbauern, weil sie als einzige für kreditwürdig und verschuldungsfähig angesehen werden (alle Kleinkredite, die von Regierungsstellen an Landwirte weiterverliehen werden, müssen mit ca. 12 Prozent zurückgezahlt werden)¹⁷⁾.

¹⁷⁾ Im einzelnen dazu die „policy papers“ der Weltbank über Rural Development, 1975, Agricultural

An diesem kritischen Punkt setzt nun McNamaras Strategie der prioritären (nicht ausschließlichen) Förderung von *Armutsgruppen* an. Vor den Gouverneuren der Weltbank (den Finanzministern der Mitgliedsstaaten) proklamierte McNamara im September 1973 in Nairobi, die Weltbank wolle zukünftig das Los der 700 Millionen Menschen verbessern, die in absoluter und relativer Armut lebten; denn bisher sei das wirtschaftliche Wachstum in Entwicklungsländern spurlos an den „unteren 40 Prozent der Bevölkerungen“ vorbeigegangen¹⁸⁾.

Was wurde nun tatsächlich bisher erreicht? Die folgende Tabelle über die Entwicklung der Kreditvergabe¹⁹⁾ der Weltbank für die wichtigsten *Wirtschaftssektoren vor und nach Nairobi* macht die Schwerpunktverschiebung zugunsten von Landwirtschaft und *sozialen* Förderungsbereichen sichtbar: (Siehe Tabelle auf Seite 30).

Entwicklungsprojekte der Weltbank im *ländlichen* Bereich sind heutzutage sehr komplexe Förderungsprogramme, die außer Krediten an Landwirte zur Steigerung der Marktproduktion auch Finanzmittel zum Bau von Brunnen, Dorfschulen, Landstraßen und sanitären Einrichtungen enthalten können. Eines der schwierigsten Probleme ist dabei, die geeigneten *Zielgruppen* für produktive Landwirtschaftsprojekte zu finden. Während der Auswahlprozeß bei Bewässerungsprojekten und Cash-crop-Projekten noch relativ einfach ist — es kommen nur Landbebauer mit fruchtbaren Böden und hinreichendem Einkommen in Frage —, ist die praktische Durchführung von „flächendeckenden“ Förderungsprogrammen, z. B. zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion in einer ganzen Region, sehr viel komplizierter. Da die Weltbank satzungsgemäß dafür Sorge tragen muß, daß die Nutznießer ihrer Kredite ihre Schulden auch zurückzahlen können, können niemals alle Kleinbauern einer Region in ein Projekt inte-

tural Credit, 1975, Land-Reform, 1975, und Rural Enterprise and Nonfarm Employment, 1978.

¹⁸⁾ R. McNamara, Ansprache an die Gouverneure, Nairobi, September 1973.

¹⁹⁾ Folgende zehn Länder erhielten (bis Juni 1976) die höchsten Gesamtkredite von der Weltbank: Indien (5,9 Mrd. Dollar) Brasilien (2,8), Mexiko (2,5), Pakistan (1,5), Indonesien (1,5), Jugoslawien (1,4), Kolumbien (1,3), Türkei (1,3), Südkorea (1,2) und Iran (1,2).

Gesamt bewilligte Weltbankdarlehen und IDA-Kredite in Mio. US-Dollar

	1946—1973	1946—1977	Zuwachs zw. Juni 1973 und Juni 1977
Gesamt	26 099	50 008	23 909 = 92 %
Davon:			
Landwirtschaft	3 677	10 424	6 747 = 183 %
Verkehrswesen	7 477	11 839	4 362 = 58 %
Elektro-Energie	6 230	9 404	3 174 = 51 %
Staatl. Entwicklungsfinanzierungs- gesellschaften	1 938	4 314	2 376 = 123 %
Erziehungswesen	888	1 871	983 = 111 %
Wasserversorgung und Kanalisation	719	1 674	955 = 132 %
Bevölkerungsplanung	66	196	130 = 197 %

Quelle: Berechnet nach Weltbank: Jahresbericht 1973 und Jahresbericht 1977

griert werden. Die förderungswürdige Zielgruppe einer ländlichen Region umfaßt daher stets nur einen Teil (bis zu maximal 40 Prozent nach unseren Berechnungen) der dortigen Bevölkerung, nämlich Klein- und Mittelbauern, die wenigstens über 2 bis 4 ha Land und einiges Vieh verfügen und ‚einen guten Ruf‘ genießen, Kleinbauern, „share-croppers“ (Menschen, die ihre Existenz durch einen Anteil an der von ihnen eingebrachten Ernte fristen), Landpächter ohne sichere Pachturkunden sowie das Heer der Wanderarbeiter und Landlosen können in der Regel nicht die Sicherheiten aufbringen, um Produktionskredite von der Weltbank (bzw. den lokalen Institutionen zur Durchführung ihrer Entwicklungsprojekte) zu bekommen. Nach allen bisher gewonnenen Erfahrungen werden diese Gruppen ohne Land und hinreichendes Einkommen noch weiter „marginalisiert“ (an den Rand gedrängt). Da auch die Kleinbauernprogramme nach dem Muster der Weltbankprojekte nur sehr wenig neue Arbeitsplätze schaffen, die ländliche Bevölkerung sich aber durchschnittlich alle 30 Jahre verdoppelt, scheint die Situation der Allerärmsten aussichtslos²⁰⁾.

Die Weltbank hat in ihrem letzten Jahresbericht die Zahl der Bauernfamilien, die in den Jahren nach der Nairobi-Rede McNamaras als *potentielle Nutznießer* ihrer Projekte erfaßt worden sind, auf 10 Millionen (gleich 60 Millionen Menschen) geschätzt. Bei etwa der

Hälfte soll es sich um die ärmeren ländlichen Gruppen gehandelt haben. Sollten sich diese Erwartungen erfüllen — worüber sich selbst Weltbankexperten keineswegs sicher sind —, dann wäre der Beweis erbracht, daß die Strategie des „Investment in the poor“ für die bessergestellten ländlichen Gruppen unter denen mit niedrigem Einkommen durchaus hier und da realisierbar ist. Allerdings sollte man sich über die Zahl derer, die mittels Projekten mit relativ hohen Pro-Kopf-Investitionen (von 100 bis 3 000 Dollar) gefördert werden können, keine Illusionen machen, denn die Weltbank unterscheidet selbst zwischen „direkten“ und „indirekten“ Nutznießern, wobei nur bei den direkten Nutznießern (die Produktionskredite erhalten) hohe Realeinkommenssteigerungen (bis zu 100 Prozent nach 6- bis 8jähriger Projektdauer) erwartet werden. Die indirekten Nutznießer sind dagegen Bewohner ausgewählter Dörfer, die z. B. vom Bau eines Brunnens, einer Landstraße oder einer Seuchenbekämpfungsanlage profitieren können, ohne daß sich dadurch ihr Lebensstandard merklich erhöhen muß. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß auch auf den Abbau von Armut zielende Entwicklungsprojekte der Weltbank dem Kriterium der volkswirtschaftlichen *Rentabilität* genügen müssen, d. h. eine Schule oder ein dörfliches Bewässerungssystem wird nur dann vorfinanziert, wenn sichergestellt ist, daß die Zielgruppe zu unentgeltlichen Arbeitsleistungen bereit ist, eine eigene finanzielle Beteiligung übernimmt sowie für die Betriebs- und Instandhaltungskosten aufkommt. Obwohl es einsichtige Gründe gibt, so zu verfahren — um eine per-

²⁰⁾ Näheres hierzu in: Rainer Tetzlaff, Die Weltbank. Instrument der USA oder Chance für Entwicklungsländer? (erscheint 1979).

manente Subventionierung der Dörfer durch die Staatskasse zu vermeiden —, dürfte doch auch dieser Mechanismus die Zahl der Nutznießer weiter verkleinern.

Die bisher gewonnenen Erfahrungen mit diesen sehr riskanten ländlichen Entwicklungsprogrammen haben gelehrt, daß bei ihrer Realisierung ein schwer lösbares Problem auftritt, das oft die Erfolgchancen erheblich reduziert: die mangelnde oder nur zögernde *Partizipation* der Zielgruppen. Da ländliche Gemeinden von der Projektplanung in der Regel ausgeschlossen sind und die ausländischen oder städtischen Projektextperten mit den lokalen Bedingungen meist nicht vertraut sind, hegen Kleinbauern vielerorts berechtigtes Mißtrauen gegen Modernisierungsvorhaben, die „von oben“ kommen; denn im Falle des Mißlingens — z. B. infolge auftretender ökologischer Schäden — tragen die Bauern das Ri-

siko (Vernichtung der Ernte). Schließlich sieht sich die Weltbank mit dem Problem der weiter zunehmenden *ungleichen Einkommensverteilung* konfrontiert: Selbst wenn es gelingt, ein Projekt nach Plan durchzuführen, ist nicht sichergestellt, daß die erzielten Einkommenszuwächse auch tatsächlich bei den Bauern verbleiben. Es gibt nämlich in Entwicklungsländern eine Reihe politisch bedingter Mechanismen²¹⁾ — direkte und indirekte Besteuerung der Agrarproduzenten, niedrige Ankaufspreise, hohe Schuldzinsen etc. —, die oft auf unsichtbare Weise Einkommen vom Land in die Stadt transferieren (während in den Industrieländern die Stadt das Land subventioniert). Bei den *politischen* Strukturen in Entwicklungsländern mit extrem ungleichen Einkommensverhältnissen findet die Interventionsfähigkeit der sonst einflußreichen Weltbank ihre Grenze.

VII. Ausblick:

Mehr politische Intervention zugunsten der Armutsgruppen?

Es sollte deutlich geworden sein, daß sich die *entwicklungspolitische* Aufgabe der Weltbank unter ihrem Präsidenten McNamara modifiziert hat: Nicht mehr kapital- und technologieintensive Infrastrukturprojekte (vor allem in Lateinamerika und Asien) haben höchste Förderungspriorität, sondern zunehmend ländliche Entwicklungsprogramme mit wirtschaftlichen und sozialen Anreizen (besonders in Schwarzafrika). Dennoch ist die eingangs zitierte Kritik des amerikanischen Kongreß-Abgeordneten C. Long nicht einfach von der Hand zu weisen: Eine Reihe von Faktoren (Vergabekriterien der Weltbank; ungleiche Landverteilung; politische Machtverhältnisse) wirkt der vom Weltbankmanagement intendierten Realisierung der Förderung kleinbäuerlicher Armutsgruppen entgegen. Es muß allerdings als wahrscheinlich angesehen werden, daß auch weiterhin größere Gruppen von bisher relativ armen Kleinbauern (sofern sie Land- und Produktionsressourcen haben) in die bestehenden Marktmechanismen integriert werden, mehr Exportprodukte und Nahrungsmittel herstellen und über zunehmende Kaufkraft verfügen werden. Für die Landlosen, Minifundisten und Arbeitslosen jedoch hat die Weltbank keine Lösung.

Bei aller notwendigen und berechtigten Kritik an der Weltbank muß immer auch die Frage

nach der historisch möglichen *Alternative* gestellt werden. Tatsächlich blicken heute Fachleute der Weltbank mit Bewunderung auf die Ergebnisse des *chinesischen* Entwicklungswegs: die erreichte Befriedigung der *Grundbedürfnisse* der gesamten Bevölkerung, die Kontrolle des Geburtenwachstums, die Entwicklung einfacher Technologien etc. Es stellt ein bemerkenswertes Novum dar, daß die kapitalistische Weltbank und das sozialistische China nun auch *gemeinsam* an Entwicklungsprojekten in Drittländern (z. B. in Tunesien) arbeiten. Natürlich hat die Weltbank kein Interesse an der Entstehung von Revolutionen, ganz im Gegenteil, sie hofft, diese überflüssig zu machen; aber doch wissen ihre aufgeklärteren Vertreter, daß viele fortschrittlich konzipierten Entwicklungsprojekte an den überkommenen Landbesitzverhältnissen scheitern. Dort, wo Landreformen erzwungen werden konnten (zum Teil auf Druck der USA) — wie in Japan, Taiwan und Südkorea —, gab es auch höhere Produktionsraten in der Landwirtschaft und eine weniger ungleiche Einkommensentwicklung. Die Führungsmannschaft der Weltbank hat gelegentlich versucht, Staatspräsidenten (z. B. Marcos

²¹⁾ Siehe Michael Lipton, *Why Poor People Stay Poor. Urban Bias in World Development*, Cambridge Mass./USA 1977, und Carles Elliot, *Patterns of Poverty in the Third World*, New York 1975.

auf den Philippinen und Kaiser Haille Selassi von Äthiopien) von der Notwendigkeit von Landreformen zu überzeugen und zu überreden — mit wenig Erfolg ²²⁾.

Da aber die Weltbank satzungsgemäß dazu verpflichtet ist, Privatinvestitionen ihrer Gläubigerländer als sichere Brücke in die Dritte Welt zu dienen, unternimmt sie ungeheure Anstrengungen, um Armutsgebiete und noch nicht erschlossene Landreserven in produktive Wachstumspole zu verwandeln. Aber auch damit ist die politische Kernfrage — die Land-, Besitz- und Machtkonzentration in den Händen privilegierter Staatseliten — nicht gelöst. Angesichts dieses Dilemmas hat kürzlich der Weltbankdirektor für politische Pla-

²²⁾ Siehe dazu: Louis J. Walinsky (im Auftrag der Weltbank), *The Selected Papers of Wolf Ladejinsky. Agrarian Reform as Unfinished Business*, New York etc. 1977.

nung, *Mahbub ul Haq* (ein Pakistaner), ein interessantes Bekenntnis abgelegt; es enthält die verzweifelte Forderung nach bewußter *Intervention* gegen die etablierten Interessen zugunsten „eines direkten Angriffs auf die Massenarmut“: „Dies mag von manchen Geberländern als imperialistische Intervention mit einem Achselzucken abgetan werden, die deshalb ohnehin schon des öfteren kritisiert werden und zögern, noch weitere Schwierigkeiten auf sich zu laden. Aber es wird selten erkannt, daß der Akt der Auslandshilfe per se ein Akt von Intervention in die wirtschaftlichen und politischen Angelegenheiten eines Landes darstellt, und wenn man schon intervenieren muß, dann sollte man wenigstens auf der richtigen Seite intervenieren.“ ²³⁾ Leider besteht derzeit wenig Aussicht, daß dabei sehr viele Regierungen mitspielen.

²³⁾ Mahbub ul Haq, *The Poverty Curtain. Choices for the Third World*, New York 1976, S. 76.

Manfred Piel/Diethard B. Simmert: Probleme der Staatsverschuldung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/78, S. 3—19

Probleme der Staatsverschuldung sind nicht erst in jüngster Zeit Gegenstand heftiger politischer und wissenschaftlicher Auseinandersetzungen geworden. Anstoß für die aktuelle Debatte ist die rasant gestiegene Staatsverschuldung in den letzten Jahren. Die besondere Schwierigkeit einer rationalen Beurteilung der Folgen staatlicher Verschuldung liegt darin, daß die gegenwärtige wirtschaftliche Situation in der Bundesrepublik, die durch ein scheinbar dauerhaftes Sinken der realen Wachstumsrate bei anhaltenden Preissteigerungen gekennzeichnet ist, in der bisherigen wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik unbekannt ist und damit natürlich die herkömmlichen Beurteilungskriterien in Frage gestellt werden. Diese Unsicherheit führt zu Unklarheiten, und Mißverständnissen, deren Folge oft polemische Diskussionen sind. In der Kritik werden einerseits Positionen erkennbar, die eine lange historische Tradition aufweisen. Sie beruhen u. a. auf liberalen Vorbehalten gegenüber der Ausweitung der staatlichen Aktivität und auf schlechten Erfahrungen mit einer inflationären Kriegsfinanzierung. Andererseits ist zu bedenken, daß das schuldenpolitische Denken, d. h. die Auffassung von Funktionen und Grenzen der Staatsverschuldung, sich im Laufe der historischen Entwicklung erheblich gewandelt hat. Deswegen wird in diesem Beitrag ein kurzer historischer Abriss finanzpolitisch relevanter Ansichten — von der traditionellen bis hin zur modernen Theorie, wie sie heute im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und im Grundgesetz ihren Niederschlag gefunden haben — geboten. Daran schließt sich eine Analyse der verschiedenen Erscheinungsformen, in denen öffentliche Defizite ausgewiesen werden, an. Beim internationalen Vergleich der Staatsverschuldung wird auf die Besonderheiten in der Entwicklung der deutschen Staatsverschuldung eingegangen. In der dann folgenden Betrachtung der Entwicklung des Schuldenstands und der Schuldenbelastung wird besonders auf die verschiedenen staatlichen Ebenen und auf die in der politischen Diskussion häufig benutzten „Quoten“ eingegangen. Die Erörterung verschiedener Aspekte der Notwendigkeiten und Grenzen der Staatsverschuldung führt zu keinem eindeutigen Ergebnis. Eine klare Antwort auf die Frage „Wieviel Schulden darf der Staat machen?“ ist nicht möglich, da es keine objektiv feststellbare Grenze der Staatsverschuldung gibt. Ihre Höhe ist vielmehr letztlich eine politische Größe, bei deren Bestimmung man allerdings auf die Beachtung wichtiger Merkmale (Kapitalmarktentwicklung, Verteilungsproblematik, Belastbarkeit u. a.) angewiesen ist.

Rainer Tetzlaff: Die Weltbank. Funktionsweise, Machtverhältnisse und Bedeutung für die Dritte Welt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/78, S. 20—31

Der Aufsatz gibt einen Überblick über Entstehungsgeschichte, Funktionsweise und politische Bedeutung einer der wichtigsten Internationalen Organisationen der Nachkriegszeit. Noch heute ist die Weltbank in hohem und zunehmend störendem Maße von einer einzigen Nation abhängig: den Vereinigten Staaten von Amerika. Die USA sind der größte Geldgeber für die Weltbank, deren wichtigste Funktion darin besteht, „produktive“ Entwicklungsprojekte in „kreditwürdigen“ Ländern zu finanzieren, und zwar vor allem in den Bereichen Verkehrswesen, elektrische Energie und ländliche Entwicklung.

Der Weltbank gehören heute 129 Mitgliedstaaten an (davon fünf sozialistische Länder). Ihre Organisationsstruktur ist politisch asymmetrisch: die fünf reichsten Industriestaaten verfügen über knapp die Hälfte aller Stimmen in den Entscheidungsgremien der Bank (die vor allem über die Vergabe von Entwicklungskrediten bestimmen), während die Entwicklungsländer, einschließlich der devisenstarken OPEC-Länder, kaum Einfluß auf die Geschäftspolitik der Bank ausüben können.

Seit 1960 vergibt die Weltbank auch sogenannte IDA-Kredite zu sehr günstigen Bedingungen an die ärmsten Entwicklungsländer, während die üblichen Weltbankdarlehen mit ca. 8 % Zinsen zurückgezahlt werden müssen (im Unterschied zu bilateralen Entwicklungskrediten). Da sich IDA-Fonds aus Steuermitteln aller westlichen Industrieländer speisen und alle drei bis vier Jahre wieder aufgefüllt werden müssen, steht die Weltbank periodisch vor dem Problem, die Zustimmung der Regierungen und Parlamente zu neuen Mittelbewilligungen zu erhalten. Dies hat sich vor allem in den USA als eine heikle Aufgabe herausgestellt, da im amerikanischen Kongreß die Kritik an der Weltbank (Unkontrollierbarkeit der Mittel, Bevorzugung sozialistischer Länder, Nutzlosigkeit der Hilfe etc.) stärker geworden ist.

Unter ihrem Präsidenten McNamara hat sich die Weltbank zum selbsternannten Anwalt der Armen in der Dritten Welt gemacht. Es hat sich jedoch gezeigt, daß sie zwar ländliche Entwicklungsprogramme in Armutsländern zu realisieren vermag, daß sie aber für die Masse der ländlichen Armen, vor allem die Arbeits- und Landlosen, keine Krisenlösung anbietet hat.