

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Christian Heimpel
Deutsche Entwicklungspolitik
vor der Wende?

Joachim Betz
Verschuldungskrise
der Dritten Welt?

Peter Körner/Gero Maaß/
Thomas Siebold/Rainer Tetzlaff
Der Internationale
Währungsfonds — Krisen-
manager der Dritten Welt?

Joachim von Stockhausen
Nichtstaatliche Entwicklungs-
träger auf dem Vormarsch?

ISSN 0479-611 X

B 23/83

11. Juni 1983

Christian Heimpel, Dr. rer. pol., geb. 1937; seit 1980 Direktor des Deutschen Übersee-Instituts in Hamburg; vorher Mitarbeiter und Abteilungsleiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (Berlin) und Abteilungsleiter am Development Centre der OECD (Paris).

Veröffentlichungen u. a.: Agrarreform und wirtschaftliche Entwicklung in Taiwan, Berlin 1968; Ansätze zur Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte, Berlin 1973, sowie zahlreiche Schriften zu entwicklungspolitischen Themen und Fragen der landwirtschaftlichen Entwicklungspolitik.

Joachim Betz, Dr. rer. soc, geb. 1946; 1974—1980 Wiss. Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen; seither Leitender Wiss. Mitarbeiter am Institut für Allgemeine Überseeforschung, Hamburg; Arbeitsgebiete: Internationale Finanz-, Handels- und Entwicklungspolitik.

Veröffentlichungen u. a.: Die Internationalisierung der Entwicklungshilfe, Baden-Baden 1978; Internationale Rohstoffverhandlungen in der Sackgasse? in: PVS, 21 (1980) 2; Wirtschafts- und Entwicklungspolitik in Sri Lanka seit 1977, Hamburg 1982; Verschuldungskrisen in Entwicklungsländern (als Herausgeber), Hamburg 1983; Jahrbuch Dritte Welt 1 (Red.), München 1983.

Peter Körner, geb. 1952, Gero Maaß, geb. 1954, Thomas Siebold, geb. 1953, Diplom-Politologen; Wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg im Rahmen eines DGFK-geförderten Forschungsprojekts über Ursachen und Hintergründe von IWF-Interventionen in Schuldnerländern der Dritten Welt.

Rainer Tetzlaff, Dr. phil., geb. 1940; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg; Leiter des DGFK-geförderten Forschungsprojekts über Ursachen und Hintergründe von IWF-Interventionen in Schuldnerländern der Dritten Welt.

Joachim von Stockhausen, Dr. sc. agr., geb. 1939; Privatdozent für Agrarökonomie an der Universität Göttingen und freier Gutachter im Bereich der bilateralen Entwicklungshilfe.

Veröffentlichungen u. a.: Entwicklungsbanken als Träger der Kleinbetriebsförderung in Entwicklungsländern, München 1977; Staatliche Agrarkreditpolitik und ländliche Finanzmärkte in den Ländern der Dritten Welt, Habil. Schrift, Göttingen 1982.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, 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 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

Deutsche Entwicklungspolitik vor der Wende?

I. Die entwicklungspolitische Großwetterlage

Die entwicklungspolitische Großwetterlage ist seit einiger Zeit düster. 1981 und 1982 waren für die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit magere Jahre, 1983 wird dies nicht anders sein. Die internationale Konferenzmaschinerie läuft zwar weiter, aber nach den mageren Ergebnissen von Cancun und jetzt wieder der Blockfreien-Konferenz in Neu Delhi sind auch von der 6. Welthandels-Konferenz in Belgrad im Mai wirklich neue Impulse nicht zu erwarten. Ähnlich zurückhaltend sind die Aussichten für Lomé III im nächsten Jahr zu beurteilen.

Auch in der Bundesrepublik ist Entwicklungspolitik ein weniger attraktives Geschäft geworden. Dies nicht nur, weil die Haushaltsansätze auch in diesem Bereich Kürzungen unterliegen, sondern weil es auch schwieriger wird, die Zusammenarbeit mit der Dritten Welt und steigende Hilfeleistungen der Öffentlichkeit sinnfällig zu machen. Trägt nicht vieles, was in der Dritten Welt geschieht, zur Bedrohung der westlichen Industrieländer bei — Kriege, Verschuldungskrisen, Konkurrenz um Produktmärkte und um Arbeitsplätze? Beginnen sich nicht auch die aufgeklärten Insider der Entwicklungspolitik zu fragen, was per Saldo an Erfolgen der Hilfe für die Entwicklungsländer in den letzten 25 Jahren wirklich erreicht worden ist?

Sowohl auf der internationalen als auch auf der einzelstaatlichen Ebene werden die für

Zusammenarbeit zur Verfügung stehenden Mittel geringer; es wächst eine Art „development fatigue“. Diese Haltung der Industrieländer ist allerdings in sich widersprüchlich. Die Neigung zu kurzfristigen Reaktionen, wenn es gar nicht mehr anders geht, wächst parallel zur Erkenntnis, daß die eigenen Schwierigkeiten durch Strukturprobleme der Weltwirtschaftsordnung mitbedingt, also nur unter Einbeziehung der Dritten Welt in einer langfristigen Perspektive zu lösen sind. Trotzdem handelt man nur noch unter Zugzwang. Ein Beispiel hierfür sind die jüngsten Entscheidungen im Rahmen des internationalen Schuldenmanagements. Hier ist ein massiver Ressourcentransfer in die Dritte Welt erfolgt, den man noch vor drei Jahren, als die Nord-Süd-Kommission ihren Bericht vorlegte, gerade in der Bundesrepublik mit großem intellektuellen Aufwand vehement kritisiert hatte. Diese Bedenken sind angesichts eines drohenden internationalen Bankkrachs offensichtlich sehr schnell zurückgestellt worden.

Eine flexiblere Haltung der OECD-Länder wäre angebracht. Denn es ist unübersehbar, daß die Entwicklungsländer im Hinblick auf die Welthandelskonferenz in Belgrad und für Lomé III im nächsten Jahr eine gegenüber den siebziger Jahren um vieles pragmatischere Haltung einnehmen. Dies schafft Raum für Entgegenkommen unsererseits dort, wo es für alle sinnvoll ist (z. B. im Bereich der internationalen Liquidität).

II. Ungelöste Strukturfragen der OECD-Länder und Entwicklungspolitik

In jüngster Zeit wird immer wieder darauf hingewiesen, daß die Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer selbst eine Hauptursache für ihre Schwierigkeiten sei. Das mag in vielen Fällen richtig sein, ist aber allenfalls die halbe Wahrheit. Denn erstens klingt dieser Hinweis schon allein angesichts der für die Entwicklungsländer ungünstigen Preisentwicklungen auf den Weltrohstoffmärkten leicht pharisäerhaft und zweitens ist unüber-

sehbar, daß die gegenwärtige entwicklungspolitische Problematik auch in der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der westlichen Industrieländer liegt.

Außen- und Außenwirtschaftspolitik, aber auch Entwicklungspolitik reflektieren immer auch binnengesellschaftliche Wertvorstellungen. Sowohl bei den Zielen als auch den Wegen sind wir indessen unsicher geworden.

Wachstum wird in Frage gestellt nicht nur wegen der Ambivalenz des wachstumsschaffenden technischen Fortschritts im Hinblick auf die Lebensqualität, sondern auch wegen der abnehmenden Attraktivität des dritten Kühlschrankes. Das Grundprinzip unserer Wirtschaftsordnung, die soziale Marktwirtschaft, steht unter Belastungen bei beiden Komponenten: der öffentlichen Wohlfahrt und dem freien Markt. Die Krise ist prognostizierbar, doch theoretisch fundierte Lösungswege fehlen. In welche Richtung aber soll sich Entwicklungspolitik „wenden“, wenn die Gesellschaft, die diese Politik tragen soll, keine Konzeption für ihre eigene Zukunft hat?

Die Bundesrepublik steht im internationalen Vergleich, zumindest statistisch gesehen, sicherlich noch relativ gut da. Sie hat ihre Halbfertig- und Fertigwarenimporte aus der Dritten Welt zwischen 1976 und 1981 von 11 auf 20 Milliarden DM erhöht und 1982 für 1 Milliarde DM mehr aus Nicht-OPEC-Entwick-

lungsländern ein- als in diese Länder ausgeführt. Sollte der Konjunkturaufschwung bei hoher struktureller Arbeitslosigkeit schwach bleiben oder sich in die andere Richtung verkehren, wird diese Stellung sich nicht halten lassen. Denn die lohnbedingten Kostennachteile der Bundesrepublik werden keineswegs durchgängig durch entsprechende Vorsprünge in Arbeitsproduktivität, Qualität und Marketing ausgeglichen; im Gegenteil wird die Palette der Produkte breiter, bei denen die Niedriglohnländer sich in dieser Hinsicht dem deutschen Niveau nähern. Je langsamer unsere Entwicklung in Richtung auf Steigerung der Innovationsgeschwindigkeit, der Arbeitsproduktivität und offensiverer Absatzpolitik ist, um so mehr geraten wir vor die Alternative „wachsende Arbeitslosigkeit oder Protektionismus“, und um so utopischer wird die legitime Forderung nach einer langfristig orientierten Politik der Wiederbelebung der Weltwirtschaft einschließlich des vorausschauenden Ausbaus unserer Märkte in der Dritten Welt.

III. Ausgangsdaten für die deutsche Entwicklungspolitik der achtziger Jahre: Wirtschaftskrise, Ost-West-Spannungen und neue entwicklungspolitische Weichenstellungen

Die *weltweite Wirtschaftskrise* hat zunächst die Wirkung, das Volumen des Ressourcentransfers zu begrenzen — sowohl bei der öffentlichen Hilfe als auch bei den Privatinvestitionen — und die Exporteinnahmen der rohstoffexportierenden Entwicklungsländer mit den bekannten Auswirkungen auf ihre Importkapazität zu verringern. Angesichts der hohen Verschuldung führt dies zu restriktiven Eingriffen mit der Gefahr weltweiter zyklischer Abwärtsbewegungen. Da hilft auch die Ölpreissenkung nur partiell; die Entlastung der Ölimporteure führt angesichts der alten Schulden nicht sofort zu entsprechend steigenden Einfuhren, dagegen sinken die Importe der Ölexporteure sehr rasch.

Im übrigen ist die Wirtschaftskrise nicht ausschließlich durch hohe Ölpreise und Kapitalzinsen bedingt, sondern zum großen Teil hausgemacht, auch im Norden. Die internen Krisenursachen etwa in der Bundesrepublik — Verlust der Innovationsdynamik, institutionelle Trägheitsmomente für die Struktur- und ordnungspolitische Ratlosigkeit — grenzen die Attraktivität unseres Angebots an die Dritte Welt qualitativ und quantitativ immer stärker ein. Dies gilt für den privaten und öffentlichen Ressourcentransfer

genauso wie für Absatzmärkte oder neue, in der Dritten Welt hilfreiche Technologien. Es wird Zeit, sich nicht nur zu fragen, wie sich die Entwicklungsländer verhalten sollten, damit unsere Kooperationsangebote sinnvoll genutzt werden können, sondern was wir überhaupt noch anzubieten haben.

Die zweite wichtige Ausgangsposition für die künftige Entwicklungspolitik der OECD-Länder und ganz besonders der Bundesrepublik Deutschland ist zweifellos die Verhärtung des *Ost-West-Verhältnisses* und die Tendenz auch der westlichen Führungsmacht, die Zusammenarbeit mit der Dritten Welt stark unter dem Gesichtspunkt der Eindämmung des kommunistischen Machtbereichs zu sehen („Neo-Containment“). Es ist hier nicht der Ort, die Sinnhaftigkeit dieser Politik zu diskutieren. Immerhin gibt zu denken, daß die Dritte-Welt-Politik der Regierung Reagan in den USA selbst mit ausdrücklichem Hinweis auf die flexiblere Haltung der Bundesrepublik gegenüber Entwicklungsländern mit anderen politischen Systemen und ihre erfolgreiche Politik der Unterstützung der Blockfreiheit in Frage gestellt wird. Festzuhalten ist hier, daß die Entwicklungspolitik der USA unabhängig davon, wie sie von uns beurteilt wird, ein we-

sentliches Element bei der Konzeption der deutschen Entwicklungspolitik sein muß. Denn erstens spielen die USA im multilateralen Bereich vom finanziellen Volumen und, zumindest bei den Bretton-Woods-Institutionen, von der personellen Präsenz her eine dominierende Rolle. Ihre Entscheidung, die sechste Aufstockung der Weltbanktochter IDA in vier statt drei Jahresraten vorzunehmen, hat diese Institution an den Rand der Illiquidität gebracht. Zweitens kann man die Entwicklungspolitik nicht isoliert von den anderen Bereichen der Außenpolitik sehen, in denen es in Zukunft durchaus Meinungsverschiedenheiten geben könnte. Will man mit den USA auch noch im Zusammenhang mit Zentralamerika und anderen Bereichen der Entwicklungspolitik Ärger haben, wenn der Interessenausgleich schon bei den Abrüstungsfragen so schwierig ist? Drittens hat die

neue Bundesregierung auch in der Entwicklungspolitik neue Wegmarken gesetzt, wenn auch wesentliche Komponenten aus den vorhergehenden Legislaturperioden übernommen wurden, z. B. das große Gewicht der ärmsten Länder bei der Hilfe oder die Priorität für die ländliche Entwicklung. Andererseits gibt es durchaus neue Positionen, die mit dem Hinweis auf die institutionell gegebene Langfristigkeit der Hilfe, also auf die Länge der „Pipeline“ für Projekte und das für den BMZ-Haushalt typische weite Verhältnis von Verpflichtungsermächtigungen und Barmitteln, keineswegs irrelevant werden. Denn die Regierung hat in der bilateralen Zusammenarbeit nicht nur politischen Spielraum bei neuen Regierungsverhandlungen, sondern auch bei der Planung von Einzelprojekten oder der Weiterführung laufender Vorhaben. Was deutet sich an?

IV. Weichenstellung der neuen Regierung

Erstens hat die Bundesregierung die Absicht, Entwicklungspolitik in Zukunft stärker den wirtschaftlichen und politischen Eigeninteressen der Bundesrepublik Deutschland sowie sicherheitspolitischen Interessen des westlichen Bündnisses unterzuordnen. Dies ist an sich keine grundsätzliche Kehrtwendung, denn natürlich war Entwicklungspolitik immer auch Interessenpolitik, wenn auch große Unterschiede hinsichtlich der inhaltlichen Definition dieser Interessen und hinsichtlich der Fristen bestehen, in denen man direkte oder indirekte Ergebnisse erwartete. Wenn auch Lieferbindung, die entwicklungspolitische Variante des Protektionismus, nicht zum generellen Prinzip gemacht wird, soll eine aktivere Projektfindungspolitik, also eine gewisse Relativierung des Antragsprinzips, sowie eine Art De-facto-Lieferbindung besonders zugunsten sensibler deutscher Exportzweige unsere Wirtschaftsinteressen berücksichtigen — wo immer möglich.

Eine solche Position ist weniger unmoralisch — es gibt größere Sünder — als wirtschaftspolitisch fragwürdig. Warum etwas zu einem Prinzip machen, das man auch so bekommt? Denn jede Entwicklungshilfe, ob liefergebunden oder nicht, kommt als Nachfrage auf die deutsche Wirtschaft zurück. Kaufen die Ivoirer für eine ungebundene deutsche Kapitalhilfe französische Waren, geht der Anspruch auf einen Teil des deutschen Volksvermögens an Frankreich über und wird entweder in

Form eines deutschen Exports nach Frankreich ausgeglichen, oder bleibt als Forderung stehen, wirkt also wie ein Kredit an die Bundesrepublik. Insofern bringt Lieferbindung lediglich eine Verkürzung der Rücklaufzeit und eine branchenmäßige Festlegung der Rückwirkung. Damit unterliegt die Lieferbindungsfrage aber genau der strukturpolitischen Gegenargumentation unter mittelfristigen Gesichtspunkten, wie die Maßnahmen der traditionellen Zollprotektion oder branchenspezifische Subventionen. Wenn schon eine stärkere kurzfristige Berücksichtigung spezifischer deutscher Wirtschaftsinteressen angestrebt wird, dann sollte dies besser durch eine aktive Förderung und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Privatunternehmen geschehen, z. B. über Mischfinanzierung, Investitionsförderung (DEG), Exportkredite, Bürgschaften, Investitionsschutz für mittelständische Unternehmen, d. h. durch flankierende Maßnahmen, bei denen der Unternehmer zwar Starthilfe und Schutz vor Enteignungen bekommt, sich dann aber in der Konkurrenz vor Ort bewähren muß. Ausnahmen bei strukturschwachen Branchen (Schiffbau) bestätigen die Regel.

Was die Zusammenarbeit von staatlicher Entwicklungspolitik mit der Privatwirtschaft betrifft, sind also Grenzüberschreitungen in die falsche Richtung zu vermeiden. Sicherlich sollte die Bundesregierung gegenhalten, wenn etwa beim Patent- und Lizenzrecht, im

Rahmen der Kodizes für multinationale Unternehmungen oder beim Technologietransfer die notwendigen Rahmenbedingungen des Marktes durch fortschreitende Bürokratisierung der Weltwirtschaft zerstört werden. Aber eine Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe im Sinne der Privatwirtschaft läuft auf Protektionismus mehr oder weniger indirekter Art hinaus.

Im übrigen ist es fragwürdig und in der Argumentation gegenüber der steuerzahlenden Öffentlichkeit unter Umständen kontraproduktiv, die so notwendige Verteidigung des BMZ-Haushalts mit dem Hinweis auf die binnenwirtschaftlichen Beschäftigungs- und Nachfragewirkungen („1 DM Entwicklungshilfe schafft 1,15 DM Nachfrage nach Gütern und Leistungen aus Deutschland“) der Hilfe zu versuchen. Denn entscheidend sind nicht die Rückflußanteile, sondern die dynamischen (im Keynes'schen Sinne multiplikativen) Nachfragewirkungen im Verhältnis zu alternativen Verwendungenmöglichkeiten öffentlicher Transfers. Arbeitsplätze und Nachfrage können auch geschaffen werden, wenn die Renten steigen, die Bundeswehr mehr Gerät kauft, die Ausgaben für den Umweltschutz erhöht werden, die Schüler wieder BAföG erhalten oder das Geld den Bürgern gar nicht erst weggesteuert wird.

Zweitens deutet sich eine Akzentverschiebung der Hilfe im Sinne der stärkeren Förderung marktwirtschaftlicher Ansätze in der Dritten Welt an. Dies wird sich vermutlich in den regionalen und sektoralen Prioritäten niederschlagen: Förderung marktwirtschaftlich orientierter Entwicklungsländer und solcher Wirtschaftsbereiche, die außerhalb der staatlichen Bürokratien privatwirtschaftliche Dynamik entfalten, z. B. Handwerk, gewerblicher Mittelstand und nach wie vor die bäuerliche Landwirtschaft. Gegen eine solche Linie ist zunächst nichts einzuwenden, wenn die oft schmerzlichen Lehren der sechziger Jahre, z. B. im Bereich der Förderung von Gewerbeschulen, nicht vergessen und Begriffe wie „Mittelstand“ ausreichend flexibel verwandt werden. Auch ist eine klare Entscheidung für eine ordnungspolitische Grundlinie der Entwicklungspolitik besser als die destruktive Ratlosigkeit derer, die in der Übertragung von westlichen Denkmodellen auf die Dritte Welt den Kern allen Übels sehen, ohne auch nur andeuten zu können, wie eine völlig autochthone, von externen Einflüssen befreite Wirtschaftsordnung z. B. in Afrika eigentlich aussehen könnte. Entwicklung vollzog sich auch in Deutschland auch durch „importierte“ Gedanken und politische Systeme

— eine eigenständige Kultur entsteht durch Austausch und Verarbeitung, durch Integration von Eigenem und Fremden, nicht durch Abgrenzung oder gar das Wiederfinden verlorener Paradiese.

Vor Einseitigkeit ist indessen zu warnen. In Entwicklungsländern hat der Staat oft Funktionen auszuüben, die bei uns der Privatwirtschaft oder pluralistischen Institutionen überlassen bleiben können. Dies ist von Land zu Land verschieden. Differenzierung ist auch in sektoraler Hinsicht nötig. Die Engpässe der Entwicklung können an unterschiedlichen Stellen liegen; oft liegen sie nicht da, wo ein Geberland von seinen Kapazitäten her wirklich helfen kann. Da die Sektoren einer Volkswirtschaft untereinander arbeitsteilig verflochten sind, stellt jeder Sektor die Grenzen für die Entwicklung des anderen; und es ist oft eher eine Frage der Mode, was man gerade als „Schlüsselsektor“ herausgreift: Infrastruktur, Erziehung, Industrie, Landwirtschaft, Dienstleistungssektor, soziale Dienste, gewerblicher Mittelstand etc. Jeder dieser Sektoren ist in der entwicklungspolitischen Diskussion schon einmal en vogue gewesen, und jedesmal mit guten Argumenten. Nur heißt dies noch lange nicht, daß es sinnvoll sein muß, in dem Sektor, den man als prioritär bezeichnet hat, auch die Hilfe massiv einzusetzen. Wenn z. B. die Agrarentwicklung ein prioritäres Problem ist, kann die Konsequenz durchaus Förderung der urbanen Masseneinkommen durch Industrialisierung sein.

Wenn ein großes Geberland wie die Bundesrepublik seine ordnungspolitischen Überzeugungen, die vor dem Hintergrund der Erfahrungen der eigenen Wirtschaftsgeschichte sowie der Erfahrungen von nun immerhin bald 25 Jahren Entwicklungshilfepraxis gewachsen sind, in die Regierungsverhandlungen oder den berühmten „policy dialogue“ mit einem Nehmerland mit der angebrachten Behutsamkeit einbringt, ist dies legitim. Dagegen sollte eine sektorale Prioritätenbildung der Hilfe flexibel bleiben und je nach den Befürfnissen des Landes sowie der sinnvollsten Arbeitsteilung mit anderen Gebern — auch bei der bilateralen Hilfe — erfolgen.

Drittens schließlich lassen Äußerungen der Bundesregierung erkennen, daß Kriterien der politischen Loyalität der Entwicklungsländer gegenüber der Bundesrepublik eher enger gefaßt, die seit jeher beachteten politischen Toleranzschwellen höher gelegt werden. Hier sind allerdings mit Ausnahme von Gesichtspunkten, die eher das West-West-Verhältnis betreffen als das Ost-West-Verhältnis, kaum Argumente zu finden, von der bisherigen Li-

nie der deutschen Außenpolitik abzugehen, nämlich einem möglichst weitgehenden Freihalten der Entwicklungspolitik vom Ost-West-Konflikt, die Unterstützung der Blockfreiheit, Toleranz gegenüber Entwicklungsländern, die einen sozialistischen Entwicklungsweg gewählt haben, restriktive Waffenexportpolitik und keine enge Orientierung der Zusammenarbeit an politischen „Wohilverhaltenskriterien“. Auch müßte den Vereinigten Staaten eine deutsche Dritte-Welt-Politik, die auf unsere spezifische historische, geographische und außenwirtschaftspolitische Lage Rücksicht nimmt, plausibel gemacht werden können. Ist es nicht sinnvoll, wenn sich schon Kooperation mit dem Ostblock in der Nord-Süd-Politik nach Afghanistan als wenig realistisch erwiesen haben sollte, diesen Bereich von Spannungen dennoch freizuhalten, gerade weil die Zentralbereiche des Ost-West-Verhältnisses so spannungsträchtig sind? Zweifellos hat Entwicklungspolitik eine sicherheitspolitische Komponente bzw. eine Ost-West-Dimension. Es geht aber nicht um die Frage, ob eine Politik der „Eindämmung“ grundsätzlich legitim ist oder nicht, sondern darum, wie flexibel und langfristig man sie betreibt. Mit Brachialversionen des Neo-Containment wird nur Porzellan

zerschlagen, und wir könnten uns leicht in eine Position bringen, in der wir sehr bald auch von den Amerikanern sozusagen auf der linken Seite überholt werden. Auch liegt die Problematik nicht darin, daß der Ost-West-Konflikt in der Dritten Welt, z. B. in Form von „Stellvertreterkriegen“, ausgefochten wird. Im Gegenteil: Kriegsführung ist der einzige Bereich, in dem die Dritte Welt wirklich autark zu werden scheint — und dank der Waffen aus Ost und West außerordentlich schlagkräftig. Insofern geht es nicht so sehr um ein Überschwappen des Ost-West-Konflikts auf die Dritte Welt, sondern umgekehrt darum, zu vermeiden, daß die Großmächte in Auseinandersetzungen zwischen Entwicklungsländern verwickelt werden, die ihren Ursprung in ganz anderen Konfliktbereichen, jedenfalls außerhalb des Ost-West-Konflikts, haben: Territorialkonflikte traditioneller Art, Ressourcenkonflikte, Religionskriege. In dieser Optik liegt aber das Interesse beider Blöcke eindeutig darin, Interferenzen der Nord-Süd- und Ost-West-Konflikte zu vermeiden. Denn welchen Sinn hätten die komplizierten Versuche der Friedenssicherung durch bipolares Gleichgewicht der Supermächte, wenn man ein Sarajevo in der Dritten Welt befürchten müßte?

V. Aktuelle Fragen

1. Effizienz statt neue Konzeption

Die Grundkonzeption der Entwicklungshilfe eines Landes entsteht nicht durch eine unilaterale Entscheidung. Sie bildet und differenziert sich auf dem Wege von „trial and error“, durch Erfahrungen und gewachsene Erkenntnisse über alte Unzulänglichkeiten und neue Notwendigkeiten, sie entsteht in einer Fülle bilateraler Verhandlungen mit den Nehmerländern und in einem permanenten Diskussions- und Abstimmungsprozeß mit anderen westlichen Industrieländern in der OECD, der EG, bei der Weltbank, in regionalen Konsortien, Arbeitsgruppen etc. Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik hat diese internationale Einbindung immer ebenso reflektiert wie ihre einzelstaatliche Perspektive, und ähnlich wird es auch in den kommenden Legislaturperioden sein. Akzente, Prioritäten mögen sich ändern und können von einer neuen Regierung aktiv in den internationalen Diskussionsprozeß eingebracht werden, aber ein gewisses Mindestmaß an Kontinuität ergibt sich von selbst, ob man will oder nicht.

Ein ergiebigeres Feld für eine Revision der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als

die Neuformulierung ihrer Grundsätze ist eine Verbesserung ihrer Effektivität im einzelnen. Dies bedeutet: eine sorgfältigere, härtere Prüfung der Vorhaben einschließlich der durch das Empfängerland zu schaffenden Rahmenbedingungen ex ante und ex post anhand der Kriterien, die aus den bilateral vereinbarten Zielen abgeleitet sind, und nicht aus mehr oder weniger vagen entwicklungsstrategischen Grundsätzen. Erforderlich ist eine höhere Exaktheit bei der Formulierung der Ziele der Vorhaben, denn nur so ist ihre operationale Beurteilung gewährleistet; also z. B. nicht Förderung der Landwirtschaft, sondern Steigerung der Reisproduktion in einem bestimmten Projektgebiet; nicht Beitrag zur Befriedigung von Grundbedürfnissen, sondern Versorgung von soundsoviel Familien mit Trinkwasser; nicht Aufbau des Genossenschaftswesens, sondern konkret Verringerung der Handelsspannen für Agrarprodukte. Insgesamt also Konzentration auf Programme und Projekte mit höherer Erfolgswahrscheinlichkeit, schnellere Entscheidung zur Einstellung der Hilfe, wenn die Ziele nicht erreicht werden können, größere Vorsicht bei allzu ambitionösen Großprojekten mit umfassenden

Zielsetzungen, bei denen man oft eine Unmenge Geld ausgeben muß, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, sinnvoll Geld ausgeben zu können.

Eine Rückschau auf die letzten 20 Jahre deutscher Entwicklungshilfepraxis wäre im Hinblick auf die Frage wichtig, was eigentlich die Erfolgsbedingungen von Vorhaben waren, die nach allgemeinem Urteil auf der Geber- und Nehmerseite als „gut“ gelten. Eine umfassende, aber nicht notwendigerweise sehr aufwendige Evaluierungsstudie im Sinne einer vergleichenden Analyse von Erfolgsbedingungen verschiedener Vorhaben in verschiedenen Ländern ist ein notwendiges Element der ohnehin fälligen entwicklungspolitischen Bestandsaufnahme.

2. Konditionen und Auflagen in der bilateralen Hilfe?

Auch bei der Bindung an Experten aus dem Geberland bei der Technischen und an Lieferungen im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit, mehr noch natürlich bei projektgebundenen Zuwendungen ist der Erfolg der Hilfe weitgehend von Entscheidungen und Maßnahmen abhängig, die im Nehmerland getroffen werden. Daher ist die Frage der Bindung der bilateralen Hilfe an Konditionen und Auflagen, ähnlich wie dies beim IWF üblich ist, grundsätzlich legitim und insbesondere dann notwendig, wenn man eine höhere Effizienz ansteuert.

Indessen zeigen die bisweilen recht heftigen und angesichts der inzwischen sehr weitgehenden Flexibilität des IWF kaum mehr gerechtfertigten Vorwürfe gegen dessen Auflagenpolitik auch die Problematik, die im Bereich der bilateralen Zusammenarbeit eher noch größer sein dürfte. Denn erstens müßten sich die verschiedenen Geber, die in einem Lande aktiv sind, hinsichtlich der Konditionen wenigstens grundsätzlich abstimmen. Andernfalls würde ein Geber, der spezifische Konditionen vertritt, aber aus übergeordneten Gründen in einem Land präsent sein möchte, in eine schwierige Verhandlungssituation geraten. Denn immer noch konkurrieren, wenn der Gesamtrahmen einmal steht, die Budgets der Geber um die Projekte, nicht umgekehrt. Angesichts der Differenziertheit der Hilfepolitik der DAC-Länder wird ein solcher Konsens um so schwieriger werden, je stärker die Hilfe an Kriterien des Eigeninteresses des Gebers gebunden wird und je strenger die Auflagen sind. Zweitens übernimmt der Geber mit den Konditionen die Last einer

wachsenden Verantwortung für den Erfolg des Vorhabens insbesondere dann, wenn die Haushaltsbeiträge des Nehmerlandes im Rahmen der sogenannten „counterpart-Leistungen“ hoch sind. Diese Verantwortung kann sehr problematisch werden, insbesondere in der jeweils nächsten Verhandlungsrunde. Da ist dann das dritte Gegenargument, die Einmischung in die inneren Verhältnisse des Nehmerlandes, nicht mehr weit.

Es gibt grundsätzlich drei Möglichkeiten, dieses Dilemma wenigstens teilweise zu lösen. Die erste wäre ein strenges Komplementaritätsprinzip, d. h. man fördert spezifische Teilbereiche von Programmen und Projekten des Nehmerlandes, die man nach den eigenen Kriterien für förderungswürdig hält, durch Hilfe dort, wo Engpässe auftreten. Hier liegt sicherlich ein vernünftiger Ansatz: Es ist zu vermuten, daß solche Projekte zu den erfolgreichsten der bilateralen Zusammenarbeit gehören. Nur sind solche Projekte nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme im Rahmen der Antragslisten.

Ein zweiter Weg bestünde entsprechend darin, bei der Projektfindung vom reinen Antragsprinzip abzugehen zugunsten einer aktiveren Angebotspolitik nach der Devise „take it or leave it“. Man bietet dem Land im Rahmen der verfügbaren Mittel Projektmöglichkeiten an, die man nach den Kriterien der eigenen Kapazitäten und entsprechend der eigenen Beurteilungen der inneren Verhältnisse des Nehmerlandes für sinnvoll hält, anstatt auf Anträge zu warten. Diese Möglichkeit wäre prinzipiell die sauberste: Nur setzt sie voraus, daß der Geber sicher ist, daß das angebotene und vom Nehmer akzeptierte Projekt auch erfolgreich sein wird. Je mehr man zu einer aktiven Projektfindung übergeht, um so größer wird die Verantwortung des Gebers bei einem Fehlschlag.

Ein dritter Ansatz wäre, den Gedanken der „Länderbezogenen Hilfeprogramme“ aus den frühen siebziger Jahren in einer Form wieder aufzunehmen, die die damals aufgetretenen Probleme ausschließt und dem verringerten finanziellen Spielraum Rechnung trägt. Solche „Hilfebezogenen Länderanalysen“ wären nicht nur als Hintergrund für den Dialog mit dem Nehmerland — auf der Projekt- und Sektorebene — sowie für die Abstimmung unter den bilateralen Gebern nützlich, sondern würden auch die Performance-Kriterien bei den projektungebundenen Formen der Zusammenarbeit präzisieren (Programmhilfen, Warenhilfe).

3. Neue regionale Prioritäten?

Jede neue Bundesregierung seit 1965 hat grundsätzliche Überlegungen über eine ländergerichtete Neuverteilung der Hilfe angestellt, und jede Regierung ist letzten Endes wieder auf die vielgescholtene, aber durchaus sinnvolle Gießkanne zurückgekommen. Dies ist einmal eine Folge des pluralistischen Prinzips der deutschen Entwicklungspolitik, das den großen Vorzug hat, Einseitigkeiten der politischen Orientierung zu verhindern, in welcher Richtung auch immer. Zweitens gibt es gute, aber unterschiedliche Gründe, sowohl mit Obervolta als auch mit Brasilien zu kooperieren. Drittens läßt die notwendige Kontinuität der außenpolitischen Beziehungen allzu große Änderungen in der regionalen Verteilung der Hilfe ohnehin nicht zu.

Nun schließt das Gießkannenprinzip nicht aus, daß einige Löcher in der Brause kleiner oder größer werden. So könnte eine Steigerung der Zusammenarbeit mit europäischen Entwicklungsländern naheliegen, insbesondere mit den EG-Anwärtern Portugal und Türkei. Auch gibt es außenpolitische Prioritäten, die entwicklungspolitisch eingelöst werden müssen, wie die Stärkung stabilitätsfördernder Länder in Krisenregionen, z. B. Ägypten. Dies heißt nicht, z. B. im „Schicksalskontinent“ Afrika Hilfe nach politischen Wohlverhaltens- und kurzfristigen Containment-Kriterien zu verteilen. Dies wäre sicherheitspolitisch letztlich kontraproduktiv und stünde auch im Widerspruch zu eben den breitgestreuten wirtschaftlichen Interessen, die die Bundesregierung auch entwicklungspolitisch flankieren will. Darüber hinaus dürfte der Beweis, daß die bisher geübte Liberalität gegenüber Ländern, die nicht oder nicht eindeutig „prowestlich“ sind, dem Westen geschadet und der anderen Seite genützt hat, nicht zu erbringen sein.

Im übrigen ist es immer einfacher, neue Prioritäten zu begründen, als die notwendigen Mittel durch Einschränkung an anderer Stelle freizumachen. Wo neue regionale Prioritäten plausibel sind, sollte dies nicht durch generelle „Posterioritäten“ ganzer Ländergruppen, etwa der ärmsten oder der rohstoffpolitisch unattraktiven Länder oder umgekehrt der wirtschaftlich interessanten Schwellenländer etc. geschehen, sondern durch ein restriktiveres Vorgehen von Land zu Land. Hierbei sind die Ernsthaftigkeit, die Konsistenz und die Effizienz besonders auf sektoraler Ebene der Entwicklungspolitik eines Nehmerlandes wichtigere Kriterien als die immer fragwürdige Zuordnung in eine politische oder ordnungspolitische Schublade oder als die — wie

gesagt — ebenso fragwürdigen kurzfristigen Interessen eines Geberlandes. Es ist auch zu erwarten, daß die Öffentlichkeit eine Orientierung der Hilfe an Effizienzkriterien durchaus honoriert. Katastrophal bei der Verteidigung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gegenüber der steuerzahlenden Öffentlichkeit wären — bei 2,5 Millionen Arbeitslosen — berechtigte Vorwürfe der Unterstützung korrupter Regime oder der Finanzierung von weißen Elefanten. Im übrigen sollte man zur Hilfe auch in den Fällen stehen, in denen sie ausschließlich sozial motiviert ist, also z.B. bei der Katastrophenhilfe oder bei vielen Vorhaben, die zur Zeit mit dem etwas überbeanspruchten Etikett der Grundbedürfnisorientierung gerechtfertigt werden. Zeigen nicht die nach wie vor hohen Spenden der Bevölkerung an die Kirchen, daß Hilfsbereitschaft eher eine Funktion der Gewißheit ist, daß die Hilfe auch ankommt, als das Ergebnis mehr oder weniger dünner Argumentationslinien in Richtung auf das unmittelbare Eigeninteresse?

4. Neue Hilfsformen?

Vergleicht man die Morphologie der deutschen Entwicklungshilfe 1982 mit der ihrer Gründerjahre, fällt ein erstaunlicher Formenreichtum schon bei der bilateralen Hilfe auf: In den Grobkategorien der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit verbirgt sich eine Fülle verschiedener Instrumente und Hilfspakete vom traditionellen Projekt bis zur projektungebundenen Budgethilfe, vom integrierten Großvorhaben bis zum Kurzeitexperten. Dazu kommen die bilateralen Leistungen der Bundesländer und die öffentlichen Beiträge zu den unterschiedlichen multilateralen Hilfeinstitutionen, sowie die selbstfinanzierten oder vom Staat unterstützten Leistungen nichtstaatlicher Träger von den Kirchen über die politischen Stiftungen bis hin zur Privatwirtschaft und der Forschung.

Ähnlich wie bei der regionalen und sektoralen Schwerpunktbildung liegt auch hinsichtlich der Formen und Träger der Zusammenarbeit der Ruf nach Vereinfachung und „streamlining“ nahe, denn diese Vielfalt stellt sich jeder neuen Regierungsmannschaft zunächst eher als Wildwuchs dar denn als sinnvolle Differenzierung. Aber auch hier hat sich eine Art Gießkannenprinzip immer wieder durchgesetzt und bewährt, denn die Komplexität von Entwicklung, die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der auftretenden Probleme erfordert eben einen reichhaltigen Werkzeugkasten.

So wird man nach dem Regierungswechsel im BMZ die ganze bekannte Latte der instrumentalen und institutionellen Fragen der Entwicklungszusammenarbeit durchdeklinieren, und das ist gut so. Das geht von der Frage der Programmhilfe bis zu den sektoralen Schwerpunkten, von der Mischfinanzierung bis zu Strukturanpassungsprogrammen, von den Konditionen bis zur Frage der freien Träger, vom Stellenwert multilateraler Zuwendungen bis zum „Pipelineproblem“, von den Evaluierungstechniken bis zur Organisation der Durchführung. Hier mögen sich Verschiebungen ergeben — ein neuer Gesamtentwurf wohl kaum. Die Differenziertheit jedenfalls wird bzw. sollte erhalten bleiben, denn es gibt keine generell richtigen Aussagen. In einigen Dörfern Pakistans hat die vor zehn Jahren verherrlichte, heute wegen ihrer angeblichen negativen Nebenwirkungen auf Umwelt und Sozialstruktur oft verdammte Grüne Revolution nachweislich zu gerechterer Einkommensverteilung und besserer Grundbedürfnisbefriedigung geführt. In anderen Dörfern hat sie das Gegenteil bewirkt.

Allerdings hat diese instrumentelle und institutionelle Vielfalt in Verbindung mit einem steigenden Kontrollbedürfnis bilateraler und multilateraler Geber zu Problemen aus der Perspektive des Nehmerlandes geführt. Denn die zahlreichen Anforderungen, Konditionen, Kriterien etc. sind für ein Entwicklungsland kaum mehr zu übersehen, geschweige denn zu verkraften, es sei denn, es beschäftigt seine Administration nicht mehr mit Entwicklung, sondern ausschließlic mit dem Empfang von entwicklungshelfenden Delegationen. Jeder, der ein Bund-Länder-gefördertes Institut in Deutschland leitet, kennt die Probleme, die sich aus den unterschiedlichen Veranschlagungspraktiken von Bund und Sitzland ergeben. Wie muß da der Regierung eines kleinen afrikanischen Landes zumute sein, das von 25 bilateralen und 5 multilateralen Gebern mit vollständig unterschiedlichen Finanzierungs-konditionen und -praktiken beglückt wird, von denen sich jeder für den wichtigsten hält und entsprechend behandelt werden will, und dazu noch von Kirchen, Parteienstiftungen, Entwicklungsdiensten, Consultingfirmen, Universitäten und diplomarbeitschreibenden Studenten?

Wichtig ist daher, wie von der OECD im letzten DAC-Bericht vorgeschlagen und im Rahmen der „Cooperation for Deveolopment in Africa“ bereits erprobt, eine bessere gegenseitige Information, Abstimmung und Koordination, eine klarere Arbeitsteilung zwischen den westlichen Geberländern auch bei der bi-

lateralen Hilfe nicht nur dann, wenn verschiedene Geber an der Förderung desselben Vorhabens beteiligt sind, sondern schon vor Abschluß der bilateralen Rahmenabkommen. Das gleiche gilt aber auch für die verschiedenen Trägerinstitutionen eines Gebers, besonders dann, wenn nichtstaatliche Träger eigenständig Vorhaben akquirieren und durchführen.

Die Konsensverpflichtung gilt natürlich besonders für die multilaterale Hilfe. Hier sollten Verbesserungen in konzeptioneller und operativer Hinsicht (Verwaltungsaufwand) durch eine Verstärkung des Einflusses in den betreffenden Institutionen erreicht werden, nicht durch eine rückschrittliche Re-Bilateralisierung der Hilfe. Denn die dringenden, großen Gemeinschaftsaufgaben (globaler Umweltschutz, Ernährungssicherung) können nur multilateral angefaßt werden.

Reichen diese pragmatischen und partiellen, systemkonformen Ansätze aus? Sicherlich nicht, wenn man den politischen, gesellschaftlichen und ökologischen Gesamtrahmen betrachtet, in dem sich wirtschaftliche Zusammenarbeit abspielt. Aber die Ausrichtung von Maßnahmen der Entwicklungspolitik auf die globalen Probleme der 80er und 90er Jahre kann nicht gelingen, wenn das verbindende Glied fehlt: eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nicht nur der Entwicklungsländer, sondern auch der wirtschaftlich führenden OECD-Länder, die neuen Problemen und Werten im Inneren in ähnlicher Weise Rechnung trägt, wie dies die Soziale Marktwirtschaft vor dreißig Jahren in Deutschland vermochte. Deswegen wird auch die Nord-Süd-Konferenzmaschinerie zunehmend uninteressant: die Weltwirtschaft reflektiert weniger Konferenzergebnisse als hausgemachte Unordnung. Diese zu reduzieren ist weniger Sache der Entwicklungspolitik als anderer Politikbereiche.

Insgesamt gesehen liegen also sinnvolle neue Optionen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zur Zeit mehr im operativen als im konzeptionellen Bereich. Eine Entwicklungskonzeption brauchen wir für unsere eigene Wirtschaft und Gesellschaft; je größer die Ratlosigkeit bei uns, desto fragwürdiger werden Ratschläge an andere, desto mehr setzen wir uns dem Verdacht aus, aus der Not im Inneren eine Tugend nach außen zu machen. Also Zurückhaltung mit entwicklungspolitischen Schlagworten, ob sie nun „Grundbedürfnisstrategie“ oder „Mittelstandsförderung“ heißen. Solche plakativen Grundsätze berücksichtigen weder die Differenziertheit der Län-

der der Dritten Welt noch unsere eigenen historischen Erfahrungen. Dies schließt nicht aus, bei der Prüfung der Förderungswürdigkeit von Ländern bzw. Programmen und Projekten strengere Maßstäbe anzulegen. Diese sollten sich weder aus kurzsichtigen branchenspezifischen Wirtschaftsinteressen ableiten noch aus politischen Fixierungen. Sicherlich gibt es Toleranzgrenzen politischer Art, etwa hinsichtlich der Beachtung von Demokratie und Menschenrechten, auch des politischen Umgangstones. In diesen Grenzen ist

aber entscheidend, inwieweit die Voraussetzungen gegeben oder zu schaffen sind, die Vorhaben im Sinne der pragmatisch und partnerschaftlich ausgehandelten Zielsetzungen effizient werden zu lassen. Dies lenkt den Blick aufs Detail, auf das einzelne Vorhaben. Der beharrliche, mühevoll Ausbau, die Weiterentwicklung und Verbesserung der vielen bescheidenen Ansätze, die man in den letzten 25 Jahren immerhin gefunden hat, bringt mehr als eine entwicklungspolitische Wende.

Verschuldungskrise der Dritten Welt?

I. Häufung aktueller Rückzahlungsprobleme

Ab dem Zeitpunkt, da Mexiko Verhandlungen zur Umschuldung seiner beträchtlichen kurzfristigen Verbindlichkeiten bei westlichen Banken (Mitte August 1982) aufnahm, verging praktisch keine Woche, ohne daß die internationale Bankenwelt nicht durch eine neue Hiobsbotschaft über die eingetretene oder drohende Zahlungsunfähigkeit eines Entwicklungslandes aufgeschreckt worden wäre.

Die Zentralbank Zaires kündigte Ende August 1982 Umschuldungsabsichten an, nachdem die Auszahlung eines Kredites durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) an das Land mangels Erfüllung der Auflagen gestoppt worden war; die peruanische Regierung dementierte zur gleichen Zeit (trotz katastrophaler Liquiditätslage) Umschuldungspläne. Brasilien folgte darin Anfang September 1983, sah sich aber zu drastischen Importbeschränkungen und der Inanspruchnahme seiner Sonderziehungsrechte beim IWF genötigt. Bolivien geriet erneut in erheblichen Zahlungsverzug, obwohl es erst im April 1982 umgeschuldet worden war, und Kuba bat um Restrukturierung seiner Schulden. Im Oktober 1982 verhängte die argentinische Regierung ein Importverbot für alle nicht lebenswichtigen Güter und unterzeichnete ein IWF-Beistandsabkommen, das harte wirtschaftspolitische Einschnitte verlangt. Zur selben Zeit ersuchte Venezuela seine Gläubigerbanken um eine Prolongierung fälliger Kredite in Höhe von 8,8 Mrd. US-Dollar und Ecuador um eine Fristenstreckung und Refinanzierung seiner Gesamtschulden; in Jugoslawien wurden zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit Auslandsreisen erschwert und das Benzin rationiert.

Hohe Zahlungsverpflichtungen zwangen die chilenische Regierung Ende Oktober 1982 zur Aufnahme von Verhandlungen über einen „stand-by-Kredit“ des IWF. Zahlungsschwierigkeiten hatten hier auch besonders die Privatbetriebe, die ihre zum alten Wechselkurs aufgenommenen Auslandskredite zum neuen nicht mehr bedienen konnten. Im Februar 1983 stoppte die Regierung nach einem abrupten Fall der Reserven (das Land erhielt kaum neue Kredite) die Tilgungszahlungen an die Banken.

Ende letzten Jahres wurde bekannt, daß Nigeria mit der Bezahlung seiner Handelsschulden (5 Mrd. US-Dollar) drei Monate im Rückstand war. Scharfe Importrestriktionen und Zollsatzanhebungen wurden verfügt. Anfang 1983 stellten schließlich noch Sambia, Kuba und Rumänien die Tilgungszahlungen ein.

Der Spätherbst 1982 und die Jahreswende brachten auch eine ganze Reihe spektakulärer finanzieller Rettungsaktionen in bisher nicht gekannter Größenordnung (insgesamt etwa 50 Mrd. US-Dollar) und Zusammenarbeit des IWF, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (der „Zentralbank“ der westlichen Zentralbanken), der Banken und Regierungen von Industrieländern zugunsten einiger Großschuldner (vor allem Mexiko, Brasilien, Argentinien, Jugoslawien, Ecuador und Chile) mit schweren Liquiditätsproblemen. Diese Aktionen stellten alle bisherigen Umschuldungsoperationen weit in den Schatten.

Von den Gesamtschulden der Entwicklungsländer (Ende 1982: 626 Mrd. US-Dollar, unter Einschluß kurzfristiger Verbindlichkeiten nahezu 800 Mrd. US-Dollar¹⁾) entfielen gut 50 Prozent auf hochverzinsliche Bankkredite und waren 1982 allein etwa 140 Mrd. US-Dollar rückzahlbar. Angesichts der nicht enden wollenden weltwirtschaftlichen Rezession, den damit verbundenen niedrigen Rohstoffpreisen und geringen Exportsteigerungsraten der Entwicklungsländer, dem nach wie vor hohen internationalen Zinsniveau und der Tatsache, daß die Währungsreserven und die nicht in Anspruch genommenen Kreditlinien der Staaten der Dritten Welt auf einen Tiefpunkt fielen, kann man die zunehmende Nervosität der internationalen Banken im Jahresverlauf 1982 wohl verstehen. Dies um so mehr, als sich die kommerziellen Außenstände stark konzentrieren (immerhin 52 Prozent der Bankforderungen gegenüber der Dritten Welt lauten auf nur vier Länder!) und die Schulden der Hauptkreditnehmer sich auf etwa das Dreifache des Eigenkapitals der Gläubigerbanken belaufen²⁾. Diese Konzen-

¹⁾ Zahlen in: OECD, External Debt of Developing Countries, 1982, Survey, Paris 1982.

²⁾ Ebd. und A. W. Clausen, Die Verschuldung der Dritten Welt und die weltweite Gesundung, Weltbank, 24. Februar 1983.

tration hat das Bankensystem im starken Maße von der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in einigen wenigen Ländern mit permanenten Defiziten abhängig gemacht. Sie hat auch Befürchtungen über die mögliche Zahlungseinstellung eines oder mehrerer Großschuldner oder gar die drohende Bildung einer „Schuldner-OPEC“ — bestehend aus Brasilien, Mexiko und Argentinien (mit zusammen 200 Milliarden US-Dollar Bankschulden) — zur kollektiven Zahlungsverweigerung Vorschub geleistet³⁾.

Beides würde nicht nur zum Bankrott der unmittelbar betroffenen Banken, sondern, bedingt durch ein enges Geflecht von Einlagen und Gegeneinlagen der Banken untereinander, zum Einsturz der ganzen internationalen Kreditpyramide und damit zu einer globalen Depression wie in den dreißiger Jahren führen. Diese Befürchtungen mögen sicherlich übertrieben sein; immerhin gibt es aber gewichtige politische Kräfte in den Hauptschuldnerländern, die Druck auf die Regierungen ausüben, sich härteren Umschuldungsbedingungen zu widersetzen, und die damit die Verhandlungen erheblich erschweren.

Angesichts der zweifelhaften Rückzahlungsaussichten für einen Teil der ausstehenden Bankkredite nimmt es nicht wunder, daß die Banken in hohem Umfang Risikovorsorge betreiben (was durch die hohe Zinsspanne zwischen Einlagezinsen und Kreditzinsen — also auch auf Kosten der Sparer — ermöglicht wird⁴⁾) und daß international hektische Bemühungen in Gang kamen, das internationale finanzielle Sicherheitsnetz enger zu spannen.

II. Ursachen des Verschuldungswachstums in Entwicklungsländern

Die wachsenden privaten Schulden der Entwicklungsländer in den siebziger Jahren sind das Ergebnis a) der Entwicklung und hohen Liquidität der Euromärkte, b) eines stark steigenden Kreditbedarfs der Schuldner und c) institutioneller Neuerungen zur Risikoverminderung bei der Kreditvergabe.

a) Von diesen Faktoren wird in der Öffentlichkeit meist nur der Finanzhunger der Entwicklungsländer wahrgenommen. Die Befriedigung dieses Finanzbedarfs ist aber nur auf dem Hintergrund der enormen Liquidität der Eurogeldmärkte erklärbar.

Dazu gehört die im Februar 1983 verabschiedete und um zwei Jahre vorgezogene substantielle Quotenerhöhung (um 47,4 Prozent) des IWF, die dessen Kreditspielraum an die Entwicklungsländer entsprechend erweitert, sofern sie die damit verbundenen Auflagen des IWF akzeptieren. Ferner wurden die Allgemeinen Kreditvereinbarungen (das sind die Devisenhilfen, die sich die Mitglieder des Zehnerklubs, also die wichtigsten Industrieländer, gegenseitig gewähren) von 7 auf 19 Mrd. US-Dollar erweitert und sollen im Falle einer drohenden Krise des internationalen Finanzsystems auch Nichtmitgliedern des Zehnerklubs über den IWF — also auch gegen Auflagen — verfügbar sein. Dazu gehören ferner die Wahrnehmung einer aktiveren Rolle der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich bei der zeitweiligen Überbrückung von Liquiditätsproblemen gegenüber Entwicklungsländern (die nicht Mitglieder der BIZ sind) und die Lockerung der bisher (zur Inflationsbekämpfung) strengen Geldpolitik in den wichtigsten Industrieländern. Interessant ist, daß diese Länder ihren Widerstand gegen eine solche Politik erst in dem Augenblick aufgaben, als die Liquidität ihrer eigenen Banken auf dem Spiel stand, nicht aber in einem Moment, als die Situation der Entwicklungsländer dies erfordert hätte.

In den nächsten Abschnitten wird zu erörtern sein, wie es zu der bedrohlichen Zuspitzung der internationalen Verschuldungslage 1982/1983 kommen konnte, ob die Situation tatsächlich so bedrohlich ist und bleiben wird und welche Krisenbewältigungsinstrumente sich anbieten.

Diese haben sich Mitte der sechziger Jahre als Folge diverser amerikanischer Regierungseingriffe zur Regulierung des Geldmarktes (Verzinsungsverbot für Termineinlagen, Zinsausgleichssteuern für den Ankauf von Auslandsanleihen) und zum Schutze der Zahlungsbilanz, die es den Eigentümern flüssiger Dollarguthaben und insbesondere den in den USA beheimateten Transnationalen Konzernen geboten erschienen ließen, ihre Auslandseinkünfte erst in London und dann auch an anderen internationalen Bankplätzen anzulegen und dort auch ihre Kreditbedürfnisse zu decken⁵⁾. Der üppige Aufschwung dieser

³⁾ Vgl. Celso Furtado (der dies befürwortet), How the Debtars Can Forge a Deal, in: South, December 1982.

⁴⁾ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 4. 3. 1983.

⁵⁾ Zum Eurogeldmarkt: Peter Fertig, Der Euro-Dollar-Markt, Frankfurt 1981; Benjamin J. Cohen, Banks and the Balance of Payments, Montclair u. London 1981.

Märkte ist damit zu erklären, daß sie nicht den üblichen (profitmindernden) Vorschriften und Reserveverpflichtungen unterliegen und damit attraktive Konditionen bieten können. Auf diesen Märkten fanden zunehmend auch die freien Mittel der Zentralbanken und die Überschüsse der arabischen Ölstaaten Anlage. Der Markt hat heute ein Volumen von über 1 600 Milliarden US-Dollar. Entwicklungsländer traten bis 1974 nur in bescheidenem Maße als Kunden der an den internationalen Bankplätzen operierenden Banken auf. Die steigenden Zahlungsüberschüsse der Ölstaaten und ihre Anlage an den Euromärkten führten aber zusammen mit der gleichzeitig (rezessionsbedingt) sinkenden Kreditnachfrage in den Industrieländern zu einer derartigen Liquiditätsschwemme, daß auch bisher als nicht kreditwürdig betrachtete Länder von den Banken bedient wurden, zumal das Geschäft in den Jahren 1974—1976 recht einträglich und die Ausfallrisiken damals sehr gering waren.

Insgesamt wird man sich des Eindrucks nicht erwehren können, daß die Banken zumindest bis 1980 zu viel, zu sorglos und gegen zu geringe Risikozuschläge ausgeliehen haben. Einen Hinweis hierauf liefert die in den letzten drei Jahren rasch steigende Konzentration des Kreditgeschäftes auf die problematischen Großschuldner in Lateinamerika. Diese Entwicklung war sicher einmal auf die Konkurrenz der Banken um Anlagen, zum anderen auf ihren Glauben zurückzuführen, die westlichen Regierungen würden die Großschuldner (aus politischen/strategischen Gründen) schon nicht im Regen stehen lassen. Resultat war jedenfalls, daß die Entwicklungsländer nötige interne wirtschaftspolitische Anpassungen und den Gang zum IWF aufschieben konnten, dadurch aber nur um so sicherer in die Zahlungsunfähigkeit schliderten.

b) Die steigende Nachfrage der Entwicklungsländer nach privaten Bankkrediten in den siebziger Jahren erklärt sich einmal aus dem zurückgehenden Anteil jener Kapitalzuflüsse an die Dritte Welt, die die Nettoverschuldungsposition nicht erhöhen (Entwicklungshilfe, Zuteilung von Sonderziehungsrechten, private Direktinvestitionen). Diese Mittel finanzierten 1973 noch ca. 48 Prozent des Leistungsbilanzdefizits der Entwicklungsländer (in den sechziger Jahren über zwei Drittel), 1981 aber nur noch 26 Prozent. Demgegenüber stieg der Anteil der kurz- und mittelfristigen Kredite — vor allem seitens der Banken — von 27 auf 54 Prozent. Diese „Privatisierung der Defizitfinanzierung“ der Entwicklungsländer darf nicht mit angeblich fal-

lenden Entwicklungshilfemitteln erklärt werden — deren nominale Wachstumsraten in den siebziger Jahren ganz beachtlich waren —, sondern mit den noch schneller wachsenden Finanzierungslücken der Empfänger. Stärker noch als die öffentlichen Mittel (zumindest bis 1980) sind die privaten Direktinvestitionen in Entwicklungsländer anteilmäßig zurückgegangen. Dies erklärt sich aus zunehmenden Verstaatlichungen (vor allem im Rohstoffbereich), schärferen Investitionsgesetzen in einer Reihe von Entwicklungsländern und dem damit verbundenen größeren „Investitionsrisiko“ privater Investoren. Diese haben auf Investitionen entweder ganz verzichtet oder, zum Zwecke der Risikominde- rung, Eigenkapital durch Kreditaufnahme ersetzt.

Nicht zuletzt folgt der steigende Mittelbedarf der Entwicklungsländer natürlich auch steigenden Zahlungsverpflichtungen. Damit werden zuallermeist die höheren Ölimportkosten in Verbindung gebracht, die sich ja in der Tat auch beträchtlich erhöht haben (von 5 auf 47 Milliarden US-Dollar 1973—1981). Wenig bekannt ist, daß die Kapitallasten der Entwicklungsländer auf die aufgenommenen Schulden heute bereits mehr als doppelt so hoch zu Buche schlagen.

Ihre enorme Steigerung (von 11 Milliarden US-Dollar 1971 auf 131 Milliarden US-Dollar 1982) erklärt sich heute durch die oben genannte Verschiebung der Kreditquellenstruktur. Die Konditionen der Bankkredite sind nämlich bedeutend schlechter als die der Entwicklungskredite. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Laufzeit (ca. acht statt 25 Jahre) wie der Zinsbelastung (durchschnittlich 2,3 Prozent p. a. bei bilateralen Entwicklungskrediten, etwa 17 Prozent bei Bankkrediten mit variablem Zinssatz [jeweils 1982])⁶⁾. Die hohe jährliche Neuverschuldung der Entwicklungsländer bei den Banken dient also nicht unwesentlich nur zur Erbringung des Schuldendienstes (s. u.).

Die Unterstellung, die höheren Ölpreise, die ausbleibende Entwicklungshilfe und die höheren Kapitalkosten hätten die steigende private Verschuldung der Entwicklungsländer verursacht, hätte jedoch die Qualität einer Milchmädchenrechnung. Denn mittelfristig hätte ja durchaus die Chance bestanden, statt der Verschuldung die Ausfuhren zu steigern, nicht essentielle Importe zu verringern, den Konsum und die geplante Wachstumsrate zu beschneiden oder gar all dies auf einmal zu tun. Damit soll nichts über die Wünschbarkeit

⁶⁾ Zu den Angaben vgl. Anm. 1.

entsprechender Schritte ausgesagt, sondern nur deutlich gemacht werden, daß es den kreditwürdigen Entwicklungsländern durch die Aufnahme zusätzlicher Kredite auf den Euromärkten — die keiner lästigen Verwendungskontrolle wie die Mittel der Entwicklungsbanken und des IWF unterlagen — möglich gemacht wurde, die nötige Anpassung an die höheren Ölpreise hinauszuschieben (die ärmsten Länder mußten sich mangels Krediten sofort anpassen), die im Rohstoffboom 1972—1974 begonnenen Investitionsprojekte fortzusetzen und generell ein hohes Wirtschaftswachstum — mit durchaus positiven Konsequenzen für den Export der Industrieländer — aufrechtzuerhalten.

Die oft gehörte Behauptung, die Entwicklungsländer mit den schwersten außenwirtschaftlichen Belastungen hätten auch den größten Anstieg der Verschuldung hinnehmen müssen, ist überdies schlicht falsch. Vielmehr wurden diese Belastungen vornehmlich durch ihre interne wirtschaftspolitische Verarbeitung zum Problem, wie eine ganze Palette von Studien belegt. Als besonders verschuldungsgefährdet haben sich die binnenmarktorientierten (im Gegensatz zu den weltmarktorientierten) Entwicklungsländer erwiesen. Die Enge des internen Marktes hat hier nur eine zunehmend teure und unproduktivere Industrialisierung erlaubt. Mit dieser „importsubstituierenden“ Industrialisierung gingen in der Regel überbewertete (d. h. exporterschwerende) Währungen, Kapitalintensivierung der Produktion, Diskriminierung der Landwirtschaft und zunehmende staatliche Wirtschaftskontrollen einher. Besonders anfällig für einen solchen binnenmarktorientierten und verschuldungsintensiven Entwicklungsweg haben sich die rohstoffexportierenden und staatswirtschaftlich orientierten Entwicklungsländer erwiesen. Bei ersteren haben es die Rohstofflöse (und die da-

mit verbundene internationale Kreditwürdigkeit) erlaubt, einen ineffizienten Industrialisierungsweg und überbewertete Währungen lange durchzuhalten; letztere zeichnen sich durch eine geringe Exportdynamik und Kapitalproduktivität aus. Verantwortlich hierfür ist die Überlastung der zahlreichen Staatsunternehmen mit betriebsfremden Aufgaben und die verlustfördernden staatlichen Eingriffe.

Die ölexportierenden lateinamerikanischen Staaten, die 1982 in Schwierigkeiten gerieten, passen in dieses Muster, zeichnen sie sich doch durch ergeizige öffentliche Investitionsprogramme, überbewertete Währungen (z. T. zum Zwecke der Inflationsbremsung) und Vernachlässigung der Landwirtschaft aus.

c) Ohne die bereits angesprochenen institutionellen Neuerungen zur Risikominderung der Kreditvergabe wäre trotz Kapitalbedarf in der Dritten Welt und Liquidität der Euromärkte nur ein deutlich geringeres Kreditvolumen ausgeliehen worden. Diese Neuerungen erlauben es insgesamt, wachsende kurzfristige Einlagen in mittel- bis langfristige Darlehen umzuwandeln und dabei das Transformationsrisiko weitgehend auf den Kreditnehmer zu verlagern. Prototyp dieser Neuerungen ist der über Konsortialbanken abgewickelte syndizierte Eurokredit mit variablem Zinssatz. Variabler Zinssatz bedeutet, daß die Verzinsung des Kredites alle drei bis sechs Monate der Londoner Interbankenrate (LIBOR) angepaßt wird. Dazu kommt jeweils ein individueller Risikozuschlag (spread) und eine einmalige Abschlußgebühr. Ebenso zur Risiko- und Kostenminderung wird der Kreditbetrag für die Großschuldner auf eine Vielzahl von Banken verteilt und öfters über eine eigens zu diesem Zweck gegründete Konsortialbank abgewickelt. Hohe Kreditsummen können so bei minimalem individuellen Bankerisiko aufgebracht werden.

III. Ist die Verschuldung der Entwicklungsländer bedrohlich?

Man muß die Frage, ob die Verschuldung der Entwicklungsländer solche Ausmaße erreicht hat, daß sie geeignet ist, über Zahlungseinstellungen und Bankzusammenbrüche die Stabilität des Weltwirtschaftssystems zu untergraben, unter zwei Aspekten betrachten:

Der eine ist mehr langfristiger, der andere mehr kurzfristiger Natur. In längerer Perspektive ist die wachsende Verschuldung der

Dritten Welt ja prinzipiell nichts moralisch Verwerfliches, sondern ein durchaus sinnvoller und wohlstandssteigernder Vorgang, solange die Mittel a) so angelegt werden, daß der daraus entstehende nationale Einkommenszuwachs die Zinsrate überschreitet, b) von diesem Zuwachs genügend auf den Export entfällt, um die Schulden in Devisen tilgen zu können, und c) die aufgenommenen Mittel nicht lediglich nationale Ersparnisse

ersetzen (die dann etwa konsumiert werden)⁷⁾.

Es muß in diesem Zusammenhang bedacht werden, daß die Zinskosten für die meisten Entwicklungsländer (die Schwellenländer bilden eine Ausnahme) bezogen auf ihre gesamten Schulden deutlich unter der globalen Inflationsrate und auch (bis 1981) unter der Preissteigerungsrate ihrer Exporte lagen: Die Schuldenbedienung hätte unter solchen Umständen keine Schwierigkeiten machen dürfen, wenn man davon ausgeht, daß es in Entwicklungsländern genügend rentable Anlagemöglichkeiten gibt.

Hinzu kommt, daß das Verschuldungswachstum aller Entwicklungsländer zwar beachtlich, zum guten Teil aber inflationsbedingt ist. Korrigiert man entsprechend, so liegt es nicht höher als in den sechziger Jahren. Ab 1979 kann man zudem eine deutliche Verlangsamung konstatieren (s. u.). Bezogen auf die üblichen volkswirtschaftlichen Größen (Währungsreserven, Bruttoinlandsprodukt, Exporte) blieb die Verschuldung bis 1980 nahezu konstant — was ihre langfristige Bedienbarkeit (= Solvenz der Länder) anzeigt, seither kann man freilich einen raschen Anstieg der entsprechenden Quoten feststellen⁸⁾. Frühzeitiger und deutlicher erhöht hat sich der Schuldendienstquotient (von 14 auf 22,3 Prozent im Zeitraum 1973—1982), also das Verhältnis von Schuldendienst zum Export von Gütern und Dienstleistungen. Dieser Quotient galt früher als aussagefähigster Indikator für eine kurzfristig tragbare Verschuldungshöhe; als kritisch wurde ein Wert von 20 Prozent angesehen. Man darf nicht unterschlagen, daß bei den genannten Werten die ab 1979 stark zunehmenden kurzfristigen Kredite und der starke Abbau der Währungsreserven nicht berücksichtigt sind.

Der starke Anstieg der Schuldendienstquote geht auf das Konto der oben geschilderten Verschiebung der Kreditquellenstruktur und des starken Zinsanstiegs der internationalen Bankkredite ab 1979. Ein großer Teil des Schuldendienstes (die Tilgungszahlungen) wird voraussichtlich — Kreditwürdigkeit des Landes vorausgesetzt — durch Gewährung neuer Kredite überrollt: Als tatsächliche Last verbleiben in der Regel dann die (allerdings auch nicht unbeträchtlichen) Zinsen. Wenig

⁷⁾ Zu den Verschuldungsgrenzen: Manfred Holtus, Verschuldung und Verschuldungsfähigkeit von Entwicklungsländern, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 26. Jg. (1980).

⁸⁾ Vgl. dazu: IMF, World Economic Outlook, Ausgaben 1981 und 1982.

bekannt ist, daß eine große Zahl von Entwicklungsländern, die ihre Devisenreserven an den Euromärkten plaziert haben, von den bislang hohen Zinsen auch profitiert hat. Rechnet man ihre eigenen Anlagen zu variablem Zins und ihre Ausleihungen gegeneinander auf, so bleiben nur wenige Länder übrig, die Nettoschuldner entsprechender Euromarktkredite sind (der Bedeutung nach: Mexiko, Brasilien, Argentinien, Südkorea, Chile, Philippinen, Peru⁹⁾). Diese Länder vereinigen zwei Drittel der gesamten Bankforderungen und nahezu 100 Prozent ihrer Nettoforderungen (also abzüglich ihrer Einlagen) auf sich. Demgegenüber ist der Anteil der armen Entwicklungsländer an den Bankschulden (ca. 2 Prozent) ziemlich belanglos, wenn ihre rechtzeitige Bedienung ihnen auch ziemliche Opfer abverlangen mag.

Sinn der eben angestellten Überlegungen war eine gewisse Entdramatisierung der Problemsicht: Von einer *generellen Überverschuldung der Entwicklungsländer* kann keine Rede sein. Kurzfristig handelt es sich bei den aufgetretenen Zahlungsproblemen der Dritten Welt um ernste Liquidationskrisen einer überschaubaren Zahl von Großschuldnern, die vor allem dann überwindbar scheinen, wenn sich die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bessern (s. u.).

Wenn das allgemeine Bild trotz einer gewissen Verdüsterung seit 1980 noch keinen Anlaß zur Panik bietet, wie konnte es dann zu der Serie von Liquiditätskrisen 1982/1983 kommen? Zunächst muß man deutlich machen, daß die beliebte Aggregatdatenbetrachtung bei der Betrachtung der Verschuldungsentwicklung der Länder der Dritten Welt ziemlich unangemessen ist, da diese uneinheitlich verläuft: So hat sich die Finanzlage einer ganzen Reihe bisher eher problematischer Schuldner (Indien, Pakistan, Ägypten, Indonesien) verbessert, während bei anderen in den letzten Jahren ein rapider Anstieg der Schuldendienstquote zu verzeichnen ist. Diese gegenläufigen Trends führen dazu, daß die Durchschnittsbelastung der Entwicklungsländer sich eher harmlos ausnimmt, während doch die Lage für eine ganze Reihe von Entwicklungsländern zunehmend prekärer wird.

Für die westlichen Banken ist es außerdem ziemlich gleichgültig, ob die Mehrheit der Entwicklungsländer zahlungsfähig ist: Ihnen muß es vornehmlich auf die Liquidität der oben genannten Großschuldnern ankommen. Bei der extrem hohen Konzentration ihrer

⁹⁾ Vgl. Anm. 1.

Forderungen ist die Feststellung bedienbarer Auslandsschulden im *Durchschnitt* nicht gleichbedeutend mit Stabilität des Bankensystems.

Drittens gehen in die Berechnungen der relativen Schuldenbelastung eine Reihe gewichtiger Posten nicht ein. Vornehmlich handelt es sich dabei um kurzfristige Kredite (mit einer Laufzeit von weniger als einem Jahr), die vor allem seit 1979 stark expandiert haben und sich gerade auf die Hauptschuldner konzentrieren. Die lateinamerikanischen Länder sind beispielsweise in der zweiten Jahreshälfte 1981, wegen der stärkeren Zurückhaltung der

Banken bei längerfristigen Krediten an diese Länder, zu immerhin 66 Prozent ihrer Kreditaufnahme kurzfristige Verbindlichkeiten eingegangen. Rechnet man die kurzfristigen Fälligkeiten zu den übrigen Kapitallasten 1982 hinzu, so steigt der durchschnittliche Schuldendienst der Entwicklungsländer von etwa 21 auf 50 Prozent ihrer Exporte! Individuell verschlechterte sich rechnerisch durch die Berücksichtigung dieses Faktors besonders die Lage von Peru, Ecuador, Kolumbien, Argentinien, Venezuela, Mexiko, Brasilien und den Philippinen, also genau jene Großschuldner, die 1982 in Schwierigkeiten gerieten und den Banken Kopfzerbrechen bereiten.

IV. Ursachen der verschlechterten Verschuldungslage 1982/83

Das führt uns auch zu den spezifischen Faktoren, die 1982/83 zu einer Häufung der Liquiditätskrisen von Entwicklungsländern geführt haben. Wir haben weiter oben gesehen, daß diese Länder zu ihrer Entwicklungsfinanzierung (oder auch schlicht zum Defizitausgleich) zunehmend auf kurz- und mittelfristige Bankkredite zurückgegriffen haben. Diese Verschiebung und die damit verbundenen kürzeren Fristigkeiten brachten es mit sich, daß a) ein immer größerer Teil der fälligen Schulden jährlich neu überrollt werden mußte und b) die Zinsveränderungen immer stärker auf die Zahlungsbilanz der Kreditnehmer durchschlugen. Das Schuldenmanagement ist also hier sehr viel schwerer als bei den langfristigen öffentlichen Krediten mit Festzins. Zur Verdeutlichung: Wenn ein Land seine Exporte zu 80 Prozent zur Bezahlung von Zinsen und Tilgung verwenden muß, ist es darauf angewiesen, diese Belastungen vollständig oder doch zum allergrößten Teil durch Neuverschuldung zu finanzieren. Je größer aber der Teil der Schulden, der jährlich überprüft und überrollt werden muß, desto abhängiger sind der einzelne Kreditnehmer und die Schuldner insgesamt von der positiven Einschätzung ihrer Kreditwürdigkeit durch die Banken. Leichte Änderungen der Leistungsbilanzsituation können einen sich kumulierenden „Vertrauensverlust“ und damit eine Kreditzurückhaltung der Banken bewirken, die dann die Zahlungsunfähigkeit um so sicherer hervorrufen. Genau dies ist 1982 im Gefolge der sich verschlechternden Lage der Entwicklungsländer und vor allem Mexikos geschehen: Die Nettוזusagen von Eurokrediten fielen um 11 Prozent, die Auszahlungen um 33 Prozent. Zurückhaltung wurde dabei besonders von den kleineren Banken geübt.

Nach dem mexikanischen Debakel erhielten die lateinamerikanischen Länder so gut wie nichts. Gleichzeitig wurden umfangreiche kurzfristige Verbindlichkeiten fällig, die seit 1979, verstärkt aber seit Mitte 1981, als Ersatz für die nicht mehr genügend verfügbaren mittelfristigen Kredite aufgenommen worden waren. Die auf das bare Minimum abgeschmolzenen Devisenreserven (tiefster Stand seit 1975) und nicht abgerufenen Kredite reichten für die Zahlungsverpflichtungen nicht mehr hin.

Die Jahre 1980 bis Mitte 1982 waren ausgesprochene Hochzinsjahre. Der internationale Zinssatz (LIBOR) stieg Mitte 1981 auf knapp über 16 Prozent und fiel bis Mitte 1982 auf 14 Prozent. Dieser Fall wurde aber noch bis weit in das Jahr 1982 hinein durch steigende Risikozuschläge und Abschlußgebühren kompensiert. Jedes Zinsprozent belastet die Schuldner mit jährlich drei Milliarden Dollar!

Das Volumen des internationalen Warenhandels stagnierte 1981 und fiel 1982 leicht zurück. Entsprechend wuchs das Ausfuhrvolumen der Entwicklungsländer nur noch um 1 Prozent (1981: 3,9 Prozent; 1979: 9,4 Prozent). Noch schärfer fiel das Wachstum in laufenden Dollar. Dies ist eine Folge der sich verschlechternden *terms of trade* bei den vor allem von der Rezession in den Industrieländern betroffenen Ausfuhren von Erdöl und Bodenschätzen und extrem guter Ernten bei den agrarischen Rohstoffen. Die Rohstoffpreise (ohne Öl) fielen gegenüber 1981 um (real) 14,5 Prozent und in den ersten sechs Monaten des Jahres 1982 nochmals um 8 Prozent. Die Weltausfuhren an Erdöl sanken, be-

dingt durch Minderverbrauch und hohe Vorräte in den Industrieländern, um 14 Prozent gegenüber 1981. Leidtragende dieser Entwicklung waren die Öl- und rohstoffexportierenden Länder, während sich die Lage der Fertigwarenexporteure unter den Entwicklungsländern nur mäßig verschlechterte. Exporterlöse sind für die Entwicklungsländer in ihrer Gesamtheit eine weitaus bedeutendere Devisenquelle als private und öffentliche Kapitalströme. Ihr Fall erschwert ihre Situation entsprechend stärker.

V. Aussichten für die nächsten Jahre

Prognosen für die zukünftige Stabilität des Bankensystems oder gar die Zahlungsfähigkeit der Entwicklungsgeber sind naturgemäß mit hohen Unsicherheiten belastet.

Immerhin hat sich das düstere Verschuldungsbild gegen Ende des Jahres 1982 etwas aufgehellt, und es scheint, daß das Schlimmste zunächst einmal vorüber ist. Optimistisch stimmen vor allem die kräftigen Gewinnsteigerungen der Banken ab dem 3. Quartal 1982, die ein dringend benötigtes Polster zur Krisenvorsorge schaffen helfen. Über die Quotenerhöhung beim IWF, die dessen Kreditspielraum erweitert (ab 1983), sowie die aktivere Rolle der Bank für Internationalen Zahlungsverkehr bei der Liquiditätsbeschaffung wurde bereits berichtet. Gleichzeitig haben die Zentralbanken in den wichtigsten Industrieländern ihre Geldpolitik merklich gelockert und (indirekt) deutlich gemacht, daß sie ihren Banken im Krisenfall unter die Arme greifen würden.

Die meisten Hauptschuldner (und eine ganze Reihe kleinerer Länder) haben sich bislang mit dem IWF über Beistandskredite und damit verbundene interne Anpassungsmaßnahmen geeinigt, die den Zugang zu öffentlichen Umschuldungsvereinbarungen und zu neuen Bankkrediten freigemacht haben. Entlastung bringt auch das sinkende internationale Zinsniveau.

Genausowenig wie die Verschuldung der Dritten Welt Anlaß zur Panik gibt, bieten diese positiveren Entwicklungen Anlaß zu übermäßigem Optimismus. Denn die Zinsen sind zwar gesunken, das (inflationbereinigte) Realzinsniveau ist aber nach wie vor hoch. Die Quotenaufstockung des IWF ist im Vergleich zu den erwartbaren Leistungsbilanzdefiziten der Entwicklungsländer in den nächsten drei Jahren gering und muß daher durch substantielle neue Bankkredite ergänzt werden.

Neben den bisher genannten Faktoren war es bedeutsam, daß insbesondere den ärmeren Ländern das Instrument der Importbegrenzung gar nicht mehr zu Gebote stand, um eine eventuelle Zahlungsunfähigkeit zu verhindern. Der Anteil der Importe am Bruttoinlandsprodukt ist bei ihnen nämlich ebenso wie bei den rohstoffexportierenden Ländern auf den tiefsten Stand seit Jahren gefallen. Weitere Einsparungen sind kaum möglich bzw. im Sinne der Produktionsfähigkeit (Auslastung der Betriebe) unvertretbar.

Im Interesse der Erhaltung der Zahlungsfähigkeit dürfen sich also die Banken keinesfalls aus den überschuldeten Ländern zurückziehen, sondern müssen ihr Nettozusagevolumen erhöhen, d. h. fällige Tilgungsraten (und evtl. Zinsen) durch neue Zusagen überrollen. Der Versuch einiger Banken, die eigenen Interessen durch Verweigerung neuer Kredite zu schützen, würde bei der augenblicklichen Liquiditätslage etlicher Großschuldner, die 1983 theoretisch über 100 Prozent ihrer Exporteinkünfte für den Schuldendienst verwenden (und damit *nichts* importieren könnten), mit Sicherheit deren Zahlungsunfähigkeit bewirken und durch den dann eintretenden allgemeinen Vertrauensschwund auch jene Schuldner in Gefahr bringen, die heute noch als kreditwürdig gelten. Was dies für die Entwicklung des Welthandels bedeuten würde, muß hier nicht ausgemalt werden. Es ist nun für die Banken nicht ganz einfach, sich „vernünftig“ zu verhalten, bedeutet doch das schwache Wachstum des Welthandels, daß die Zahlungsbilanzdefizite der Entwicklungsländer in der heutigen Größenordnung noch eine Weile weiterbestehen und die Kreditinstitute angesichts nur mäßig steigender Entwicklungshilfe weiter zu an sich übermäßigem Kreditvergeben gezwungen werden. Es ist bei der großen Zahl der in den Hauptschuldnerländern engagierten Banken (in Mexiko waren es etwa 1 000) einigermaßen schwierig, diese alle gleichermaßen für das übergeordnete Interesse der Erhaltung der Zahlungsfähigkeit zu gewinnen. Besonders die Klein- und Regionalbanken, die wenig von einer langfristigen Geschäftspartnerschaft mit den Schuldnern profitieren, zeigten 1982 starke Neigung, sich aus den Problemregionen zurückzuziehen und den Großbanken ihre Anteile aufzuhalsen und damit deren Kreditportefeuille noch mehr mit Aktiva zweifelhafter Qualität zu belasten.

Von den Banken ist eine Beibehaltung oder gar Erhöhung ihres mittelfristigen Engagements auf Dauer nur zu erwarten, wenn sich in nicht allzuferner Zukunft eine Erholung der Weltwirtschaft und damit auch steigende Deviseneinkünfte der Schuldner aus Exporten einstellen. Es ist unmittelbar einleuchtend und geht auch aus angestellten Modellrechnungen hervor, daß für die Wiedergewinnung der Zah-

lungsfähigkeit und die Stabilität des internationalen Finanzsystems wieder steigende Exporteinkünfte der Entwicklungsländer eine ungleich größere Rolle spielen würden als noch so drastische interne Sparprogramme¹⁰⁾. Länger anhaltende globale Rezessionstendenzen würden die Defizite der Entwicklungsländer auf ein von den Banken nicht mehr finanzierungsfähiges Niveau treiben.

VI. Lösungen

Mögliche Ansätze für die Lösung bzw. Milderung der Verschuldungsprobleme der Entwicklungsländer liegen a) auf der Seite der Banken, b) der Kreditnehmer und c) der internationalen Gemeinschaft.

Es ist auffällig, daß die Banken immer nur nach Reformen des internationalen Instrumentariums rufen. Vornehmlich plädieren sie für Mittelaufstockung bei Weltbank und IWF, also für eine Rückverlagerung der Defizitfinanzierung der Entwicklungsländer auf die offiziellen Quellen. Dies soll den Banken einerseits erlauben, ihr eigenes Engagement zu vermindern, andererseits sollen die Empfänger durch harte wirtschaftspolitische Auflagen des IWF (gegen entsprechende Kredite) zur Sanierung ihrer Zahlungsbilanz und damit ihrer Verschuldung gezwungen werden. Letzteres ist an sich kein völlig unsinniger Vorschlag, nicht einmal im Sinne der Entwicklungsländer. Die Banken haben nämlich bereits zunehmend ihre Kreditvergabe, die Regierungen Umschuldungsverhandlungen und die Weltbank ihre Strukturanpassungskredite von der vorherigen Einigung mit dem IWF über einen Beistandskredit abhängig gemacht. Paradoxerweise haben die Entwicklungsländer, indem sie sich immer stärker privat verschuldeten, und zwar auch um den Auflagen des IWF zu entgehen, sich mit der Zeit dadurch nur in um so stärkere Abhängigkeit vom Fonds gebracht. Der IWF verfügt heute über geringere Mittel im Verhältnis zu den Defiziten seiner Klienten und zum Weltmarkt als in den sechziger Jahren. Eine Aufstockung ist also dringend geboten. Es kann aber nicht Aufgabe des Fonds sein — und darauf zielen die Vorschläge der Banken teilweise —, mit Steuermitteln finanzierter Rettungsanker für gedankenlos ausgestreute Darlehen zu sein.

Ähnlich sind Vorschläge für öffentlich finanzierte Garantiefonds privater Bankkredite zu

beurteilen. Sie sind überflüssig, da der größte (und sinnvolle) Teil kommerzieller Kredite an Entwicklungsländer bereits öffentlich abgesichert ist und eine weitere Zunahme von Garantien nur die nötige Sorgfaltpflicht der Banken bei der Kreditvergabe untergraben würde.

Sinnvoll wäre eine Reform des internationalen Umschuldungsmechanismus, der sich bisher durch Langwierigkeit, Fall-zu-Fall-Handhabung und geringe finanzielle Entlastungswirkungen auszeichnet. Oft stehen die Schuldner bereits nach kurzer Zeit wieder vor den Türen des sogenannten „Pariser Klubs“. Gegen ein stärker formalisiertes Umschuldungsverfahren wehren sich aber auch die Banken und die westlichen Regierungen, da sie die abschreckende Wirkung der bisherigen Prozedur aufrechterhalten wollen.

Den ärmeren Entwicklungsländern nützen Verbesserungen des Systems der privaten Transfers nichts, da sie auch dann nicht kommerziell kreditwürdig wären. Ihnen ist nur mit einer kräftigen Aufstockung der Entwicklungshilfe zu helfen, damit sie energiesparende Investitionen und den Aufbau einer exportträchtigen Produktionsstruktur finanzieren können. Das ist schon deswegen gerechtfertigt, als die ärmeren Entwicklungsländer nicht nur kaum private Kredite, sondern auch noch deutlich weniger Hilfe (pro Kopf) bekommen als der Rest.

Die Industrieländer (vor allem jene mit geringen Inflationsraten) könnten einen erheblichen Beitrag zur Entschärfung der Verschuldungsprobleme durch vorsichtige nachfragebelebende Maßnahmen leisten. Die hieraus resultierenden inflationären Gefahren dürfen angesichts unausgelasteter Kapazitäten und eines Überangebots an Energie und Rohstoffen nicht überbewertet werden. Sie könnten dadurch noch reduziert werden, daß eine expansivere Wirtschaftspolitik mit weiteren strukturellen Anpassungen gekoppelt wird (Beschneidung der rein konsumtiven zugun-

¹⁰⁾ Siehe dazu: Morgan Guarantee Trust Company, World Financial Markets, February 1983.

sten der investiven Ausgaben, Energieeinsparungen etc.). Ein bescheidenes, aber höheres Wirtschaftswachstum in den Industrieländern würde auch die protektionistischen Tendenzen dort abschwächen helfen. Die Offenhaltung der Märkte für Importe aus der Dritten Welt ist aber gerade in den nächsten Jahren im Sinne der Erhaltung der Zahlungsfähigkeit der Hauptschuldner lebenswichtig.

Die Banken selbst können zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems mehr beitragen, als sie gemeinhin erkennen lassen. Einmal, indem sie ihre Klienten sorgfältiger danach auswählen, ob diese die Kredite zur Stärkung ihrer produktiven Basis oder zur Steigerung des Konsums einsetzen, statt zahllos Darlehen in der Hoffnung auf eventuelle Deckung durch Steuermittel zu verteilen. Zweitens, indem sie dafür Sorge tragen, daß eine Zentralstelle wenigstens für die vollständige Erfassung aller vergebenen Kredite sorgt. Es mutet abenteuerlich an, daß die Banken (und meist auch die kreditnehmenden Regierungen) erst am Tage der Umschuldung erfahren, wie hoch die Außenstände tatsächlich sind. Die Banken müssen drittens den Risiken im internationalen Kreditgeschäft selbst durch angemessene Vorsorge (offene und stille Reserven) Rechnung tragen, die — und das ist das Problem — ihre veröffentlichten Gewinne mindern würde. Außerdem werden diese Rückstellungen in den Industrieländern steuerlich unterschiedlich behandelt, so daß ihre Bildung die Wettbewerbspositionen der Banken untereinander verschieben würde.

Auch die Entwicklungsländer können — vor allem mittelfristig — zur Entspannung ihrer Liquiditätslage mehr tun, als rituell die hohen Zinsen, den Protektionismus der Industrieländer und andere widrige äußere Umstände zu beklagen. Ihre Kreditbedürfnisse hängen in hohem Maße davon ab, welche Rolle der Anpassung an ihre verschlechterte außenwirtschaftliche Situation im Verhältnis zur reinen Defizitfinanzierung zukommt. Die Anpassung würde etwa darin bestehen, Energieimporte durch die Erschließung eigener Energiequellen und steigende Nahrungsmitelefuhren durch geeignete Produktionsanreize an die Bauern zu vermindern. Sie bestünde ferner darin, realistische Währungsparitäten und Zinssätze zu fixieren, um die Exporte zu steigern und die Kapitalflucht zu verringern. Übermäßig geschützte Binnenmärkte, die den

Unternehmern problemfreien Absatz mäßiger Produkte zu hohen Preisen ermöglichen, den Einsatz von Kapital (statt von Arbeitskraft) begünstigen, den Export erschweren und die Landwirtschaft belasten, sollten (behutsam) der internationalen Konkurrenz ausgesetzt werden.

Vielfach ist auch eine erhebliche Verminderung der Haushaltsdefizite in Entwicklungsländern nötig, die durch Kürzung/Streckung öffentlicher Investitionen, höhere Preise staatlicher Leistungen und Abbau von Subventionen zuwege gebracht werden könnte.

Dies mögen alles schmerzliche Einschnitte sein, die den von der bisherigen Politik profitierenden Gruppen — und angesichts der Machtverhältnisse besonders auch der ärmeren Bevölkerung — Realeinkommenseinbußen abverlangen. Die Verschiebung nötiger interner Anpassungsreformen und die weitere Aufhäufung von Schulden (im Vertrauen darauf, daß sich alsbald alles zum Besseren wendet), könnte in der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Lage aber dazu führen, daß eine ganze Reihe weiterer Entwicklungsländer zahlungsunfähig wird und vom IWF dann jene aufgeschobenen Reformen aufgenötigt bekommt.

Man darf aber freilich nicht vergessen, daß viele Entwicklungsländer bereits harte interne Sparprogramme umgesetzt, ihre Exporte deutlich heruntergefahren haben und eine stärker exportorientierte Politik verfolgen. Das Zahlungsbilanzdefizit der Länder der Dritten Welt ist denn auch gegenüber 1981 bereits deutlich gesunken. Weitere Anpassungsmaßnahmen brauchen Zeit — Exporte lassen sich ja nicht von heute auf morgen steigern — und würden in einer nicht oder nur mäßig expandierenden Weltwirtschaft um so härtere Einschnitte in das ohnehin weitmaschige soziale Netz dieser Staaten zur Folge haben — ein politisch und sozial riskantes Unterfangen.

Umfangreichere, allerdings an eigene Anstrengungen der Schuldner geknüpfte Überbrückungsleistungen der internationalen Gemeinschaft (internationale Banken, Entwicklungshilfe) sind also zumindest solange nötig, bis sich ein endgültiger Aufschwung der Weltwirtschaft einstellt und/oder das Ausmaß der Verschuldung auf ein unter schlechteren externen Bedingung bedienbares Maß geschrumpft ist.

Der Internationale Währungsfonds — Krisenmanager für die Dritte Welt?

Funktionsweise, Machtverhältnisse und entwicklungspolitische Konsequenzen der IWF-Stabilisierungspolitik

I. Interne und externe Ursachen der Verschuldung

Mexiko, Brasilien, Argentinien und kein Ende! Solange die Kollapskandidaten Ghana, Zaire oder Peru hießen, wurden die Verschuldungskrisen des Südens in und von den Industriestaaten kaum wahrgenommen. Erst seitdem die entwicklungspolitische Dimension der internationalen Verschuldung mit dem drohenden Zusammenbruch des Weltwährungs- und -finanzsystems zusammenfällt, läuten auch im Norden die Alarmglocken. In der 1983er Neuauflage des Brandt-Reports ist die Verschuldungsproblematik in den Vordergrund gerückt.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) ist in den siebziger und achtziger Jahren als Krisenmanager immer bedeutsamer geworden: Eine ständig wachsende Zahl von Entwicklungsländern mußte sich an ihn wenden und Stabilisierungsprogramme aushandeln, um IWF-Bereitschaftskredite zu erhalten. Dies war die unabdingbare Voraussetzung, um in internationalen Gläubigerkreisen Kreditwürdigkeit zurückzugewinnen. Zunehmend mußten auch Groß- und Größtschuldner wie Mexiko und Brasilien den IWF um „Beistand“ ersuchen. Sie halten ihrerseits freilich einen gewichtigen Trumpf in der Hand: Ihre Verschuldung muß von den internationalen Kreditgebern irgendwie — und das ist deren Problem! — finanziert werden.

Die Verschuldungskrisen Mexikos und Brasiliens im Herbst 1982 sahen die internationale Gläubigerschar allen Datenerfassungsmethoden der Weltbank, der OECD oder der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) zum Trotz zunächst in angsterfüllter Ratlosigkeit hinsichtlich des Ausmaßes der Gesamtforderungen. Mehrere Länder — darunter Brasilien, Mexiko und Argentinien — mußten (theoretisch) 1982 Schuldendienstverpflichtungen nachkommen, die die Exporterlöse für Waren und Dienstleistungen weit überstiegen.

Hilfreich für die Beurteilung von Krisenfällen ist eine Typologisierung von Verschuldungspfad, die die Ursachen¹⁾ unterschiedlich gewichtet:

— Die „verschuldete Industrialisierung“²⁾ (vor allem Schwellenländer) beinhaltet einen kapitalintensiven, defizitfinanzierten und in enger Kooperation zwischen lokalem Staat und Transnationalen Konzernen vorangetriebenen Entwicklungsweg. Die Importersatzindustrialisierung macht umfangreiche Investitionsgütereinfuhren nötig, die die Importsubstitution übertreffen und verschuldungsträchtig finanziert werden müssen.

— Der Pfad der vernachlässigten Agrarentwicklung (vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern) begünstigt eine — auch noch so bescheidene — Industrialisierung auf Kosten der Landwirtschaft und erfordert umfangreiche und teure Nahrungsmittelimporte.

— Der (bisweilen sehr plötzliche) Preisverfall von Rohstoffen bereitet besonders den rohstoffexportierenden Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen Probleme. Auslandskredite werden einer wachstumshemmenden Austeritätspolitik vorgezogen.

— Der Pfad der Sozialreformen bei unangestrebten gesellschaftlichen Grundstrukturen (z. B. in Jamaika unter Manley) führt mit hoher Wahrscheinlichkeit in eine Liquiditätskrise, weil die zur Haushalts- und Zahlungsbilanzfinanzierung aufgenommenen Kredite

¹⁾ Vgl. zu den Ursachen der Auslandsverschuldung insbesondere V. Büttner, Externe Verschuldung von Entwicklungsländern, Ebenhausen 1982; J. Betz, Verschuldung, Verschuldungskrisen und Anpassungsfähigkeit von Entwicklungsländern, in: Verfassung und Recht in Übersee 4/1982, S. 445—475; International Monetary Fund, External Indebtedness of Developing Countries, Washington 1981.

²⁾ J. Frieden, Indebted Industrialization, in: International Organization 3/1981, S. 407—431.

kaum in die Erwirtschaftung von Devisen für den Schuldendienst investiert werden.

— Die „Kleptokratie“, wie die hemmungslose Anhäufung von Reichtümern durch Staatseliten auf ausländischen Devisenkonto auf den Begriff gebracht worden ist, ist z. B. in Zaire der Hauptfaktor ³⁾.

— Den Pfad exzessiver Militärausgaben und stark belastender Rüstungsimporte, für den die Bezeichnung der „verschuldeten Militarisierung“ angemessen erscheint, gingen z. B. Peru, Ägypten oder Südafrika.

Schon die ungleiche, die Industrieländer systematisch bevorteilende Weltwirtschaftsordnung ist verschuldungsträchtig, weil sie der Mehrzahl der Entwicklungsländer nicht erlaubt, die entwicklungsnotwendigen Devisen zu erwirtschaften. In den siebziger Jahren schuf der zweimalige Ölpreisschock beträchtliche Zahlungsbilanzprobleme, denen großenteils mit Auslandskrediten begegnet wurde. Die überliquiden Transnationalen Banken konnten die Mittel, die sich auf dem Eurodollarmarkt auf türmten, in den rezessionsgeplagten Industriestaaten nur unzureichend unterbringen. Profitable Anlagemöglichkeiten versprachen sie sich daher in der finanzhungrigen Dritten Welt, deren Rückzahlungsfähigkeit sie, geblendet durch kurzfristige Gewinn-

erwartungen, in vielen Fällen allzu oberflächlich prüften. Mehr noch als die Ölrechnungen wurden die hohen Zinsen — der „Zinschock“ ⁴⁾ — und verteuerte Investitionsgüterimporte zur Last.

Weltwirtschaftliche Entwicklungen trafen Regierungen und Administrationen von Entwicklungsländern häufig unvorbereitet. Viele von ihnen begannen in Zeiten günstiger Exporteinnahmen und Staatseinkünfte ehrgeizige Entwicklungsvorhaben und Sozialreformen, die von zu optimistischen Zukunftsprojektionen ausgingen und Anspruchsniveaus bei den Bevölkerungen erzeugten, die ohne erhebliche Legitimationsverluste nicht wieder herunterzuschrauben waren; Auslandsverschuldung erschien als das kleinere Übel. Nicht selten auch sind umfangreiche unproduktive Aufwendungen für Luxuskonsum und/oder Herrschaftssicherung zu beobachten. Die Verschuldung entfaltete, bedingt durch den zunehmenden Griff nach teuren kurzfristigen Krediten, eine Eigendynamik, die selbst bei wirtschaftlich potenteren Ländern wie Brasilien und Mexiko zu bösem Erwachen führte. Die Problematik wird durch unzureichend ausgebildete, verschwenderische und/oder korrupte Administrationen akzentuiert.

II. Der IWF – eine asymmetrische internationale Organisation

Geld ist Macht. Das gilt nicht nur im eigenen Lande. Wer Geld kontrolliert und damit wirtschaftet, übt Macht aus — auch in der Weltwirtschaft. Das 1944 auf der Konferenz von Bretton Woods (USA) geschaffene Weltwährungs- und -finanzsystem spiegelt Machtstrukturen wider und bringt vor allem die US-amerikanische Vorherrschaft zum Ausdruck. Die meisten Nationalstaaten der Dritten Welt existierten noch nicht. Die Sowjetunion sah im Zeichen des heraufziehenden Ost-West-Konflikts von einer Beteiligung ab.

Nach der Konzeption des Amerikaners White, dessen Idee sich aufgrund des Gewichts der USA gegen die des britischen Wirtschaftswissenschaftlers und Verhandlungsführers Keynes durchsetzen konnte,

kam dem IWF die Aufgabe zu, auf die Zahlungsbilanzdisziplin von Defizitländern zu achten. Während der britische Vorschlag die Überschußländer mit in die Pflicht nehmen wollte, bürdete die amerikanische Konzeption die Last allein den Defizitländern auf, die durch auflagengebundene Kredite zur „Anpassung“ gezwungen werden sollten. Statt zum Mittelpunkt internationaler Kooperation wurde der IWF so zum „Zuchtmeister“ der Weltwirtschaft. Bald stand seine Kreditpolitik im Zentrum internationaler Kritik; die Entwicklungsländer bemängeln, ihre Probleme würden unzureichend berücksichtigt.

Die Industrieländer betonen demgegenüber die allein währungspolitische Funktion des Fonds mit seiner Vergabe von kurzfristigen Zahlungsbilanzhilfen; für Entwicklungskredite sei die Weltbank zuständig. Entwicklungs- und Währungsfragen lassen sich jedoch nicht trennen, denn die Kreditpolitik des IWF legt die Rahmenbedingungen für die weitere Entwicklung eines Landes kurz- bis mittelfristig fest. Es kann für den IWF daher

³⁾ Vgl. S. Nour, Zaire, in: D. Nohlen/F. Nuscheler (Hg.), Handbuch der Dritten Welt 4, Hamburg 1982, S. 468—521.

⁴⁾ A. Schubert, Die Belastung durch Zinszahlungen ist am raschesten gestiegen, in: Frankfurter Rundschau vom 4. 2. 1982.

keine entwicklungspolitische Neutralität geben. Selbst in den Statuten des Fonds findet sich der Auftrag, zur „Entwicklung des Produktionspotentials aller Mitglieder“ beizutragen (Art. I, 2). Zudem kann heute von einem individuellen wie kollektiven Recht auf Entwicklung als völkerrechtlicher Norm ausgegangen werden, deren Realisierung zumindest nicht behindert oder erschwert werden darf — ein Grundsatz, den auch der IWF-Generaldirektor anerkennt⁵⁾. Inzwischen hat der IWF, den Problemen der Entwicklungsländer Rechnung tragend, selbst Reformbemühungen unternommen (durch Schaffung der Kompensatorischen Fazilität und des Treuhandsfonds, s. u.).

Die beiden Schwesterorganisationen IWF und Weltbank zählen zwar zur Familie der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, bei ihnen gilt jedoch nicht das Prinzip ‚ein Land — eine Stimme‘. Die Stimmrechte und damit die politischen Machtverhältnisse im Fonds werden durch die Quoten der Mitgliedsländer bestimmt. Mit der Quote soll das weltwirtschaftliche Gewicht eines Landes gemessen werden; sie bestimmt die Höhe des einzuzahlenden „Mitgliedsbeitrags“, den Kreditrahmen und das Stimmrecht im IWF. Das Stimmrecht setzt sich aus einem Sockelbetrag von 250 Stimmen und je einer weiteren Stimme für 100 000 US-Dollar zusammen. Mit der Expansion des Welthandels sah sich der IWF gezwungen, die Höhe der Quoten zu steigern und die jeweiligen Anteile der einzelnen Länder neu zu ordnen. Da die Höhe des Basisstimmrechts jedoch gleich blieb, wurde durch die Quotenerhöhungen das Basisstimmrecht fortwährend zu Lasten der Entwicklungsländer ausgehöhlt.

Die „Zehnergruppe“, der informelle Zusammenschluß der zehn wichtigsten Industrieländer, vereinigt heute noch rund 55 Prozent der Stimmen auf sich; die USA halten allein fast

20 Prozent. Die nicht erdölexportierenden Entwicklungsländer, die das Gros der inzwischen 146 IWF-Mitglieder stellen, verfügen demgegenüber nur über knapp 30 Prozent der Stimmen.

Die Organisationsstruktur des IWF wird von drei Gremien geprägt. Zuständig für grundsätzliche Entscheidungen ist die Gouverneursversammlung, in die jedes Mitgliedsland einen Gouverneur, meist den Finanzminister oder den Zentralbankpräsidenten, entsendet. Die Gouverneure tagen auf den gemeinsamen Jahresversammlungen von IWF und Weltbank, die zu einem Treffpunkt der staatlichen und (am Rande der Konferenz) der privaten Finanzelite der westlichen Welt geworden ist. Die konkreten Direktiven für die Arbeit des Fonds kommen von den 22 Exekutivdirektoren, denen der Geschäftsführende Direktor mit seinen ca. 1 500 Mitarbeitern direkt verantwortlich ist. Von den 22 Direktoren stellen die sechs quotenstärksten Länder (USA, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Japan und Saudi-Arabien) sowie die Volksrepublik China je einen; die übrigen Länder werden in Stimmrechtsgruppen zusammengefaßt, die jeweils einen Direktor wählen. Die Stimmkraft der Direktoren richtet sich nach den Quoten der Länder bzw. Ländergruppen.

Das Exekutivdirektorium entscheidet in letzter Instanz über die umstrittenen Bereitschaftskreditabkommen. Der IWF verweist darauf, daß die bisherigen Entscheidungen in diesem Gremium meist in allgemeiner Übereinstimmung gefällt wurden⁷⁾. Daraus sollte man jedoch nicht auf einen allgemeinen Konsens über die Auflagenpolitik schließen, ist er doch Ausdruck der Machtlosigkeit der Minderheit, der formelle Abstimmungen im Konfliktfall politische Niederlagen bescheren würden.

III. Der IWF als internationaler Finanzpolizist

Zur Finanzierung vorübergehender Zahlungsbilanzdefizite räumt der IWF seinen Mitgliedern Ziehungsmöglichkeiten („Fazilitäten“) ein⁸⁾. Ökonomisch betrachtet handelt es sich

dabei um Kredite, rechtlich-technisch dagegen um den Kauf („Ziehung“) benötigter Fremdwährungen gegen die eigene Währung. Die Vergabe des Geldes knüpft der Fonds jedoch an Auflagen („Konditionalität“), die von unverbindlichen Empfehlungen bis zu strikten Regelungen reichen und deren Nichteinhaltung mit Auszahlungsstopp geahndet wird.

Nur die Reservetranche (25 Prozent der Quote) ist auflagenfrei, da es sich dabei ganz um vom Land erbrachte Finanzierungsleistungen handelt. Die Erste Kredittranche (weitere

⁵⁾ Vgl. Interview mit J. de Larosière, in: Finanzierung und Entwicklung 2/1982, S. 6.

⁶⁾ Vgl. R. Gerster, Fallstricke der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Entwicklungsländer, Basel 1982, S. 181.

⁷⁾ Vgl. J. Gold, Die Struktur des IWF, in: Finanzierung und Entwicklung 2/1979, S. 11.

⁸⁾ Vgl. ausführlich: Internationale Organisationen und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft, Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank Nr. 3, Frankfurt a. M. 1981.

25 Prozent der Quote) ist mit schwachen Auflagen verbunden, während die Oberen Kredittranchen (weitere 75 Prozent) nur in Verbindung mit einem strikten Stabilisierungsprogramm als sog. Bereitschaftskredite vergeben werden. Mit einem zwei- bis dreijährigen Stabilisierungsprogramm ist die 1975 eingeführte Erweiterte Fazilität (bis zu 140 Prozent der Quote) verknüpft; in ihr kommt die Einsicht des Fonds zum Ausdruck, daß die traditionellen einjährigen Programme zu kurzfristig angelegt sind und die Strukturprobleme der Entwicklungsländer nicht zu lösen vermögen. Auf den zweiten Ölpreisschock und die zunehmenden Liquiditätsprobleme der Dritten Welt reagierte der IWF Ende der siebziger Jahre mit der Schaffung der Zusätzlichen Finanzierungsfazilität (140 Prozent der Quote), die von 1979 bis 1982 galt und mit strikter Konditionalität verbundene Kredite der Oberen Kredittranchen oder der Erweiterten Fazilität aufstockte. 1982 trat die Politik des Erweiterten Zugangs (zu IWF-Ressourcen) an

ihre Stelle. Solche Zusatzfazilitäten finanziert der IWF durch Kredite von Mitgliedsländern.

Neben den Ziehungen mit strikter Konditionalität diversifizierte der Fonds auch seine Kreditvergabe mit schwacher Konditionalität. Die Kompensatorische Finanzierungsfazilität können rohstoffexportierende Länder seit 1963 zum Ausgleich von Ausfuhrerlösschwankungen erhalten (früher 50 Prozent, heute 100 Prozent der Quote). Seit 1981 stellt der IWF im Rahmen dieser Fazilität auch Kredite für Länder zur Verfügung, die besonders unter den Lasten steigender Kosten für Getreideimporte zu leiden haben. 1974—1976 stand den Entwicklungsländern die Ölfazilität (75 Prozent der Quote) bereit, die der Kompensation der Ölpreissteigerungen dienen sollte. Vor allem die ärmeren Länder profitierten von der Einführung eines quotenunabhängigen Treuhandfonds, den der IWF aus Goldverkäufen speiste.

Übersicht der verschiedenen Kreditmöglichkeiten im IWF

Fazilität	Bestandsdauer	Ziehungsplafonds	Rückzahlungsfrist (Jahre)	Zinskosten ¹⁾ (in %)	Konditionalität	Ziehungen der Mitglieder von 1947 bis 30. 4. 1982 (in Mio. SZR)
Reservetranché	seit 1952	25 %	3—5	keine	keine	18 555
Erste Kredittranché	seit 1952	25 %	3—5	6,60	schwach	} 27 283
Obere Kredittranché	seit 1952	75 %	3—5	6,60	strikt	
Erweiterte Fazilität	seit 1974	140 %	4—10	6,60	strikt	4 263
Zusätzliche Finanzierungsfazilität	1979—1982	140 %	3,5—7	Selbstkosten ²⁾	strikt ⁴⁾	6 632
Politik des Erweiterten Zugangs	seit 1982	140 %		Selbstkosten ³⁾	strikt ⁴⁾	1 358
Kompensatorische Fazilität	seit 1963	100 %	3—5	6,60	schwach	7 871
Rohstoff-Ausgleichslager-Fazilität	seit 1969	50 %	3—5	6,60	schwach	109
Ölfazilität	1974—1976	75 %	3,5—7	6,875—7,875	schwach	6 902
Treuhandfonds	1976—1981	Quotenunabh.	5—10	0,25	schwach ⁵⁾	2 991

¹⁾ jeweils zzgl. einer Verwaltungsgebühr in Höhe von 0,5 %. Für ärmere Entwicklungsländer steht ein Zinsverbilligungskonto zur Verfügung

²⁾ zzgl. Zinsen in Höhe von 0,2 % bis 0,375 % (je nach Laufzeit)

³⁾ zzgl. Zinsen in Höhe von 0,2 %

⁴⁾ wird in Verbindung mit Krediten der Oberen Kredittranché oder der Erweiterten Fazilität vergeben

⁵⁾ in Verbindung mit der Vergabe von Krediten mit strikter Konditionalität gilt die strikte

Quelle: Zusammengestellt auf der Grundlage von Deutsche Bundesbank, Internationale Organisationen und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft, Sonderdruck Nr. 3, Frankfurt a. M. 1981, und IMF, Annual Report 1982, Washington D. C. 1982

Mit der Politik der (inzwischen ca. 500) Bereitschaftskreditabkommen, deren Anfänge sich in den fünfziger Jahren auf Lateinamerika konzentrierten⁹⁾, avancierte der IWF zur zentralen internationalen Institution der Weltwirtschaft. Die Entwicklungsländer wurden in den siebziger Jahren zu den wichtigsten Kunden des Fonds. Die erhebliche Erweiterung und Diversifizierung der Kreditprogramme und zunehmend auch die technische Hilfe¹⁰⁾ vermögen den Bedeutungszuwachs des Fonds jedoch nur zum Teil zu erklären, zumal seine Finanzhilfen im Vergleich mit anderen Gebern eher bescheiden sind. Die Macht des IWF erklärt sich aus der Tatsache, daß ein Stabilisierungsprogramm ein Schuldnerland auf den internationalen Kapitalmärkten (wieder) kreditwürdig macht. Ohne das „Gütesiegel“ des Fonds als Zeichen der Schuldendienstwilligkeit und -fähigkeit bleiben meist alle Geldhähne geschlossen.

Eine zentrale Rolle spielt der IWF bei den zunehmend notwendigen Umschuldungen, d. h. der Streckung der Rückzahlungsfristen und der Gewährung neuer Kredite. Immer mehr Länder müssen den „Gang nach Canossa“ zum Pariser Club antreten¹¹⁾. Im Rahmen der Verhandlungen des Pariser Clubs — einer

informellen Einrichtung der Industrieländer zur Umschuldung bilateraler öffentlicher Kredite — fungiert der IWF als Berichterstatter über die wirtschaftliche Lage eines Landes. Der Abschluß eines Bereitschaftskreditabkommens gilt meist als Vorbedingung für die Umschuldung. Auch die Auszahlung privater und staatlicher internationaler Großkredite wird oftmals an den vorherigen Abschluß eines solchen Kreditabkommens geknüpft.

Besondere Beachtung verdient die Kooperation zwischen Weltbank und IWF, auch als Verhältnis von „Zuckerbrot und Peitsche“ bezeichnet: Ohne IWF-Mitgliedschaft keine Aufnahme in die Weltbank. Schon in der Vergangenheit band die Weltbank ihre Kredite oft an ein IWF-Stabilisierungsprogramm. Als ein neues Element des internationalen Krisenmanagements kann die Zusammenarbeit beider Organisationen auf dem Feld der mittel- bis langfristigen Zahlungsbilanzsanierung gelten. Mit der Einführung der Erweiterten Fazilität des IWF und der Strukturanpassungsdarlehen¹²⁾ der Weltbank (seit 1980) wird die klassische Arbeitsteilung zwischen IWF (kurzfristige Zahlungsbilanzhilfen) und Weltbank (langfristige projektorientierte Entwicklungsförderung) tendenziell aufgehoben.

IV. Die Bedingungen für IWF-Zahlungsbilanzhilfen: Konditionalität

Die Ursachen von Verschuldungskrisen des Südens sind sehr heterogen und je nach Entwicklungsniveau eines Landes unterschiedlich zu gewichten. Weltwirtschaftliche und nationale Faktoren sind zwar analytisch zu trennen, aber in der Realität eng miteinander verweben. Der IWF, politische und soziale Aspekte sowohl in seiner Ursachenanalyse als auch in den Maßnahmenpaketen bisher kaum berücksichtigend, diagnostiziert Verschuldungskrisen in aller Regel primär als hausgemacht.

⁹⁾ Vgl. H. Haumer, Die Stabilisierungspolitik des IWF unter besonderer Berücksichtigung Lateinamerikas, in: Außenwirtschaft 4/1971, S. 392—427.

¹⁰⁾ Vgl. Finanzierung und Entwicklung 4/1982, S. 10—15.

¹¹⁾ Vgl. G. D. Martner, Renégociations de dettes, in: J. Sanchez Arnau u. a. (Hg.), Dette et Développement, Paris 1982, S. 175—184; Don't Call the IMF, in: Euromoney 8/1982, S. 51 ff.

¹²⁾ Strukturanpassungsdarlehen sind eine Art Programmhilfe im Gegensatz zur projektorientierten Kreditvergabe. In Zusammenarbeit mit dem IWF wird ein mittelfristiges Aktionsprogramm ausgearbeitet, das durch Maßnahmen zur Verbesserung der Produktionsstruktur auf die Sanierung der Zahlungsbilanz zielt.

Als Krebsübel wertet er die Inflation, die er hauptsächlich auf die — teilweise umfangreichen — Budgetdefizite zurückführt. Die hausgemachte Inflation bedeutet in der Sprache der Ökonomen ein Auseinanderklaffen zwischen aufgeblähter gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und dahinter zurückbleibendem Angebot. Dieses Ungleichgewicht wieder ins Lot zu bringen, lautet eine wesentliche Zielsetzung des IWF. Seiner Auffassung zufolge verteuert überhöhte Nachfrage die Inlandsproduktion im Verhältnis zu Importwaren; sie begünstigt Einfuhren und behindert Ausfuhren. Die Zahlungsbilanz gerät aus dem Gleichgewicht; Lücken müssen verschuldungsträchtig mit Krediten geschlossen werden. Binnenwert und Außenwert der Landeswährung driften auseinander; die Landeswährung ist überbewertet. Als Quellen der inflationstreibenden Budgetdefizite betrachtet der IWF staatliche Subventionen für Grundbedarfsartikel (vor allem Nahrungsmittel), für das Transportwesen (Benzinpreise!) oder im Sozial- und Gesundheitsbereich und die Kosten unproduktiver staatlicher Unternehmen und Verwaltungen.

Die aus der Diagnose abgeleiteten Therapien des IWF unterscheiden sich höchstens graduell, niemals prinzipiell. Die Konditionalität als die „Politik, die der IWF von einem Mitglied erwartet, damit es die allgemeinen Mittel des Fonds beanspruchen kann“¹³⁾, beinhaltet im Kern wenige, weitgehend standardisierte Prüfungskriterien, die der Vielfalt der Krisenursachen und dem unterschiedlichen Entwicklungsniveau der Länder der Dritten Welt nicht Rechnung tragen. Diese Kriterien — vom IWF als „performance criteria“ bezeichnet — setzen einem kreditnehmenden Land Obergrenzen für das inländische Kreditvolumen (oftmals speziell für den Staatssektor), für die umlaufende Geldmenge und für die Auslandsverschuldung. Werden die mit dem IWF für jedes Quartal vereinbarten Zielgrößen nicht eingehalten, führt dies zunächst automatisch zur Sperrung weiterer Ziehungen und macht neue Verhandlungen um die Kreditbedingungen notwendig.

In aller Regel fordert der IWF rigide Austeritätsprogramme, die aus binnen- und außenwirtschaftlichen Maßnahmen bestehen. Dabei steht die Abwertung einer überbewerteten Landeswährung häufig im Zentrum des Disputs. Nicht selten macht der Fonds sie sogar zur Vorbedingung („precondition“) für die Aufnahme offizieller Verhandlungen über ein Kreditabkommen der strikten Konditionalität. Gespaltene Wechselkurse oder überbewertete Währungen kommen nach Auffassung des IWF Handelshemmnissen gleich, die es zu beseitigen gelte.

Flankierende außenwirtschaftliche Maßnahmen bestehen in der Liberalisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs, in der Aufhebung von Import- und Devisenkontrollen und in der Beseitigung von Zahlungsrückständen.

Als binnenwirtschaftliches Ziel steht die Verringerung des Budgetdefizits an erster Stelle. Die wichtigsten Instrumente zur Erreichung dieses Ziels sind die Begrenzung des internen Kreditvolumens, die zwar allgemein die wirtschaftlichen Aktivitäten drosseln soll, dabei aber oftmals gleichzeitig eine deutliche Schwerpunktverlagerung vom öffentlichen in den privaten Sektor anstrebt, sowie die Kontrolle der umlaufenden Geldmenge. Die dadurch notwendigen Ausgabenkürzungen werden im allgemeinen durch die Streichung von Sozialleistungen und Nahrungsmittelsubventionen sowie Stellenabbau im Staatsdienst erreicht. Ferner legt der IWF in jüngerer Zeit verstärkt Gewicht auf Einnahmesteigerungen

durch Erhöhung von Steuern und Gebühren für öffentliche Dienstleistungen.

Ausgesprochen dirigistisch zeigt sich der sonst so liberalistische Fonds bei Löhnen und Gehältern: Während administrierte Preise freigegeben und den Marktgesetzen überlassen werden sollen, dringt der IWF nicht selten auf strikte Lohnkontrollen.

Die Auflagen- und Maßnahmenpakete des IWF sind schon von der Diagnose her problematisch: Inflation in Entwicklungsländern ist in weit geringerem Maße, als der Fonds annimmt, hausgemacht; vielfach wird Inflation von den stark importabhängigen Ökonomien in Form erhöhter Erdöl-, Investitionsgüter- oder Nahrungsmittelrechnungen importiert. Preissteigerungen für wichtige Einfuhrgüter und vor allem der Zinsschock kommen in IWF-Analysen eher am Rande vor. Sofern Inflation hausgemacht ist, müßten die oft sehr hohen, manchmal sogar exzessiven Militärausgaben von Ländern der Dritten Welt in Betracht gezogen werden. Diese aber sind für den IWF mit dem Hinweis auf die nationale Souveränität seiner Mitgliedsstaaten und deren legitimes Recht zur Landesverteidigung in aller Regel tabu. Lediglich im Falle Perus nahm der IWF im Jahr 1977 die Militärausgaben und die Rüstungsimporte als eine der Hauptkrisenursachen aufs Korn, und das wohl auch nur, weil sowjetische Waffenlieferungen im Spiel waren¹⁴⁾. Im allgemeinen jedoch betont der IWF sein Prinzip strikter politischer Neutralität und erhebt den Anspruch, nur makroökonomische Daten zu korrigieren.

Bisweilen entsteht freilich der Eindruck, daß sich der Fonds nicht auf die Forderung finanz- und währungspolitischer Maßnahmen beschränkt, sondern informell auch „Anpassungen“ im gesellschaftspolitischen Bereich und in der Außenpolitik verlangt. In Portugal etwa hat der IWF 1977 verlangt, die Stabilitätspolitik des Fonds unter allen innenpolitisch relevanten Gruppen konsensfähig zu machen¹⁵⁾. Gegenüber der Regierung Manley argumentierte der IWF, daß die Aktivitäten Jamaikas in der Blockfreienbewegung die internationalen Banken verärgern könnten¹⁶⁾.

Die politische Kreditvergabepraxis des IWF zeigt sich am Beispiel Südafrikas: Während

¹⁴⁾ Vgl. R. Rey, Peru und der Internationale Währungsfonds, in: Lateinamerika-Berichte Nr. 21, 1979, S. 29—38

¹⁵⁾ Vgl. B. Stallings, Portugal and the IMF, in: J. Braga de Macedo/S. Serfaty (Hg.), Portugal since the Revolution, Boulder (USA) 1981, S. 107 ff.

¹⁶⁾ Interview d. Verf. mit Michael Manley im Aug. 1982.

¹³⁾ Vgl. J. Gold, *Conditionality*, Washington 1979, S. 1.

etwa das sozialistische Vietnam — zu Recht — keinen Kredit erhielt, weil es in Kambodscha Krieg führte, bekam das von der UN-Generalversammlung geächtete Apartheidregime 1976 IWF-Kredite, obwohl es gerade den Soweto-Aufstand blutig niedergeschlagen hatte und in Angola militärisch intervenierte¹⁷⁾. Auch 1982 wurde Südafrika vom IWF ein Milliardenkredit bewilligt, obwohl das IWF-Direktorium für die Finanzprobleme des Landes — neben dem Fall der Preise für Gold

und Diamanten — die Blockierung des freien Arbeitsmarktes als direkte Folge des Rassismus als wesentlichen Grund erkannte¹⁸⁾. Diese Beispiele zeigen, daß der IWF nicht — wie von ihm selbst behauptet — in einem von politischen Interessen freien Raum agiert. Auch in Zukunft ist damit zu rechnen, daß mächtige Gläubigerstaaten ihre nicht nur wirtschaftlichen Sonderinteressen in dieser Internationalen Organisation werden zur Geltung bringen können.

V. IWF-Interventionen – Basis für eine gesunde wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung?

Zweifel an der Wirksamkeit der IWF-Medizin bestehen, solange es die Stabilisierungsprogramme gibt. Waren es in den fünfziger und sechziger Jahren noch vereinzelte Stimmen, die den Fonds angesichts der Erfahrungen lateinamerikanischer Länder mit IWF-konformer Stabilisierungspolitik kritisierten, so geriet er in den siebziger Jahren zunehmend ins Kreuzfeuer der Kritik. Cheryl Payer¹⁹⁾ beklagte 1974, die Entwicklungsländer befänden sich gegenüber dem IWF im Zustand „internationaler Schuldnechtschaft“. Zahlreiche Autoren²⁰⁾ griffen das Thema auf und vertieften die Kritik am Fonds. Der IWF regiere unerträglich in die Innenpolitik hinein und verletzte die nationale Souveränität der Schuldnerländer. Seine fehlerhaften Diagnosen und untauglichen Rezepte könnten die ökonomische Gesundung nicht nur nicht bewirken, sondern verschärfen die Krise; den Unterprivilegierten würden unzumutbare soziale Lasten aufgebürdet und damit die innenpolitische Stabilität der Länder erschüttert — so lauten die Vorwürfe der Kritiker und vieler Entwicklungsländer-Regierungen mit IWF-Erfahrungen.

Und tatsächlich — selbst wenn man IWF-Untersuchungen zu Rate zieht, um den Fonds an seinen eigenen Zielen zu messen, nimmt sich die Erfolgsbilanz dürrig aus: Erreichten

von 79 untersuchten Stabilisierungsprogrammen der Jahre 1963—1972 noch 60 ihre Ziele²¹⁾, so konnten in der Periode 1973—1975 von 21 untersuchten Programmen nur sieben „mit einigen Einschränkungen“²²⁾ als erfolgreich bewertet werden. Eine neuere Studie²³⁾, die 23 Bereitschaftskreditabkommen der Jahre 1978 und 1979 untersucht, kommt zu kaum besseren Ergebnissen: Die im Programm genannten Ziele für Zahlungsbilanz, Wachstum, Inflation und inländische Kreditexpansion wurden jeweils nur von knapp der Hälfte der Länder erreicht. Der Fonds muß sich damit trösten, daß sich die Variablen in der Mehrzahl der Fälle in die richtige Richtung bewegt haben²⁴⁾ — eine ernüchternde Bilanz, wenn man bedenkt, daß bei der Erfolgsbewertung durch den IWF allein makroökonomische Daten eine Rolle spielen.

Andere Untersuchungen²⁵⁾ sind den sozialen, politischen und nicht zuletzt wirtschaftlichen Folgen der IWF-Programme nachgegangen. Ihre Ergebnisse lassen zweifeln, daß die Stabilisierungsprogramme des Fonds die Basis für eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung legen.

²¹⁾ Vgl. T. Reichmann/R. Stillson, Wie erfolgreich sind durch Bereitschaftskreditabkommen unterstützte Programme?, in: Finanzierung und Entwicklung 1/1977, S. 22—25.

²²⁾ T. Reichmann, Die Bereitschaftskredite des Fonds und die Anpassungsprobleme 1973—75, in: Finanzierung und Entwicklung 4/1978, S. 38—41, hier S. 41.

²³⁾ Vgl. International Monetary Fund, Review of Upper Credit Tranche Stand-by Arrangements Approved in 1978—79 and some Issues Related to Conditionality, Washington, July 14, 1981.

²⁴⁾ Ebd., S. 23.

²⁵⁾ Vgl. v. a. die elf Thesen von Gerster 1982, S. 71 ff. (Anm. 6); als Länderfallstudie z. B. N. Girvan/R. Bernal, The IMF and the Foreclosure of Development Options: The case of Jamaica, in: Monthly Review, Feb. 1982, S. 34—48.

¹⁷⁾ Vgl. J. Morell/D. Gisselquist, How the IMF slipped \$ 464 millions to South Africa, Washington 1978.

¹⁸⁾ Vgl. Financial Times 25. 1. 1983.

¹⁹⁾ Vgl. C. Payer, The debt trap, New York/London 1974.

²⁰⁾ Vgl. u. a.: R. Knieper, Zurichtung nationaler Politik durch internationales Recht?, in: Kritische Justiz 3/1979, S. 270—290; Nord-Süd-Kommission, Das Überleben sichern, Köln 1981, S. 270 ff.; Gerster 1982 (Anm. 6); S. Dell, Stabilization: The Political Economy of Overkill, in: World Development 8/1982, S. 597—612.

IWF-Programme deflationieren die Ökonomie: Durch die Drosselung der Nachfrage sollen Ausgaben und Einnahmen im Außenhandel wie im Staatsbudget wieder ins Lot gebracht und so die Schuldendienstfähigkeit des Landes wiederhergestellt werden. Eine solche Politik der „Anpassung“ an die verfügbaren finanziellen Mittel kann, vor allem wenn sie abrupt erfolgt, verheerende soziale Konsequenzen haben.

Die Einführung eines Austeritätsprogramms kann durch den Abbau von Subventionen Grundnahrungsmittel über Nacht so drastisch verteuern, daß sie für die Armen unerschwinglich werden. Sie sind auch die Hauptleidtragenden bei den massiven Preissteigerungen der öffentlichen Dienstleistungen: medizinische Versorgung und Schulbesuch werden wieder zum Privileg, die Benutzung des öffentlichen Transportsystems können sich die Armen kaum noch leisten. Die Verteuerung öffentlicher Güter wiegt um so schwerer, als die Stabilisierungsprogramme häufig darauf abzielen, die Steigerungen der Lohneinkommen unter der Inflationsrate zu halten, die Realeinkommen also zu senken.

Die vielfach im IWF-Programm enthaltene Abwertung der Landeswährung tut ein übriges; die Preise für Importgüter und Waren, für die Vorprodukte importiert werden müssen, schnellen in die Höhe. Der Abwertung liegt der Gedanke zugrunde, daß durch die Anpassung des Wechselkurses an seinen tatsächlichen Marktwert die Exportproduktion konkurrenzfähiger wird, sich Importe durch Verteuerung vermindern und sich so eine Entlastung der Zahlungsbilanz einstellt. Dabei verkennt der IWF jedoch häufig die Problematik: Bei industriellen Fertigwaren mag sich durch eine Abwertung noch eine Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ergeben; Entwicklungsländer sind jedoch vorwiegend Rohstoffexporteure. Ihre Probleme liegen zumeist weniger in einer wechselkursbedingten Konkurrenzschwäche, sondern in monokulturellen, durch Wechselkursveränderungen kaum zu beeinflussenden Produktionsstrukturen sowie in stagnierender Exportnachfrage. Auch bei den Importen zeigt sich oft nicht der gewünschte Effekt, da in der Regel die Importstruktur der Entwicklungsländer sehr starr ist und auch verteuerte Einfuhren in Kauf genommen werden müssen, soll nicht die inländische Versorgung oder die lokale Produktion erheblich leiden.

Auch Arbeitslosigkeit kann durch IWF-Programme noch verstärkt werden: Um die Ausgaben des Staatshaushalts zu senken, sehen die Austeritätsprogramme oft umfangreiche

Entlassungen im öffentlichen Sektor vor. Im privaten Sektor führt die Politik der Nachfragebeschränkung zum gleichen Ergebnis: die Arbeitslosigkeit steigt.

So führt eine IWF-konforme Stabilisierungspolitik häufig zu einer deutlichen Verschlechterung der Grundbedürfnisbefriedigung der unteren Einkommensschichten, insbesondere solcher Gruppen, die Lohneinkommen beziehen, eine hohe Konsumquote haben (d. h. nur wenig oder gar nichts von ihrem Einkommen für Notzeiten zurücklegen können) und stark von Sozialleistungen abhängig sind.

Weniger betroffen sind dagegen die bessergestellten Schichten; um ihrer Investitionsbereitschaft willen werden sie von größeren Opfern verschont. So begünstigen IWF-Programme die Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums zugunsten der Reichen, sie verschärfen die vorhandenen Einkommensunterschiede und mit ihnen die sozialen Spannungen. Bisweilen führen sie zu wochenlangen Unruhen. Sudan, Marokko, Tansania, Sierra Leone, Ekuador und Peru sind nur die jüngsten Namen auf der Länderliste der als „IWF-Aufstände“ bekannten Auseinandersetzungen.

Vor die Alternative gestellt, auf ein Abkommen mit dem IWF zu verzichten und damit die internationale Kreditwürdigkeit zu verlieren (was zweifellos auch schwere soziale Konsequenzen hätte) oder aber die Austeritätsmaßnahmen zu Lasten der unteren Bevölkerungsschichten mit autoritären und repressiven Mitteln durchzusetzen, entscheiden sich die Regierungen in der Regel für die zweite Option. So begünstigt der IWF konservative und autoritäre Regime, ja bringt sie bisweilen indirekt an die Macht, wenn sich ihren Wählern verpflichtete Regierungen nicht in der Lage sehen, das IWF-Paket durchzusetzen und das Militär — wie es dann heißt — zur Rettung des Landes vor dem wirtschaftlichen Chaos putscht²⁶⁾.

Der Umschwung in der Politik wird naturgemäß besonders spürbar, wenn sich eine Regierung mit sozialreformerischem Programm den Vorstellungen des Fonds beugen muß. Die erzwungene Kehrtwendung der Politik kann dazu führen, daß die Regierung ihre Wählerbasis und damit bei den nächsten Wahlen ihre Parlamentsmehrheit verliert. Jamaika liefert ein Beispiel dafür: Die Regierung Manley, mit einem Programm sozialdemokratischer Reformen von den Unter- und Mittelschichten gewählt, sah sich 1978 vom IWF

²⁶⁾ Vgl. H. Keskin, Die Krise in der Türkei, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/81.

gezwungen, ein Stabilisierungsprogramm durchzusetzen, das das Ende der Reformpolitik bedeutete und die eigene Wählerschaft besonders belastete. Die Quittung folgte prompt: Die Wahlen 1980 verlor Manley gegen den konservativen Bewerber Seaga. Allerdings, nicht einmal die Regierung Manley stellte in Frage, daß eine wirtschaftliche Sanierung des Inselstaates ganz ohne Rückgriff auf Stabilisierungsmaßnahmen à la IWF möglich sei. Umstritten blieben jedoch die Dosierung, die Laufzeit und die Instrumente der „Anpassung“.

Neben sozialen und politischen Folgen zeitigen IWF-Programme eine Reihe von zweifelhaften wirtschaftlichen Konsequenzen. Die Drosselung der wirtschaftlichen Entwicklung und dabei vor allem die Einschränkung der Kreditexpansion fördern den Konzentrationsprozeß der Wirtschaft, denn große Unternehmen sind dank ihrer Selbstfinanzierungsmöglichkeiten gerade in der Rezession kleineren überlegen. Die kleinen nationalen Unternehmen, mit ihrer arbeitsintensiven Produktion von großer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, werden nicht selten zur Geschäftsaufgabe gezwungen, vor allem, wenn ihnen noch zusätzliche Konkurrenz durch die Liberalisierung der Importkontrollen entsteht.

Die zumindest schrittweise Aufhebung außenwirtschaftlicher Kontrollen — Bestandteil jedes IWF-Programms — zielt erklärtermaßen auf die reibungslose Integration der Dritte-Welt-Ökonomie in die Weltwirtschaft. Schutzzölle oder eine überbewertete Währung, um den Aufbau einer nationalen Industrie zu fördern, Devisenkontrollen, um unerwünschten Kapitalabfluß zu verhindern — diese Politikinstrumente haben im IWF-Konzept keinen Platz. Förderung der Exportproduktion, um Devisen zu verdienen, lautet das Motto. Ungeklärt bleiben dabei die wirtschaftlichen Rückwirkungen ebenso wie die Chancen dieser Integration in den Weltmarkt. Den Abbau des Protektionismus fordert der IWF zwar auch von den Industrieländern, diese Forderung durchzusetzen hat er jedoch keine Handhabe.

Typischer Bestandteil eines IWF-Pakets ist die Begrenzung des öffentlichen Sektors; nicht selten kommt es zu umfangreichen Privatisierungen staatlicher Unternehmen. Tatsächlich ist dieser Sektor häufig ineffizient und stark defizitär — die Maßnahmen des IWF sind also durchaus nicht unbegründet. Die bloße Umwandlung von Staats- in Privatunternehmen kann das Problem nicht lösen, denn Staatsunternehmen werden in Entwick-

lungsländern in der Regel eben gerade deshalb in so großem Umfang geschaffen, weil der private Sektor im freien Spiel der Marktkräfte (noch) nicht in der Lage ist, die ihm zugewiesenen volkswirtschaftlichen Aufgaben zu erfüllen.

Der IWF trägt mithin nicht — wie in seinen Statuten gefordert — zur „Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades und Realeinkommens aller Mitglieder“ bei. Im Gegenteil: Die Folgen seiner deflationistischen Symptomtherapien laufen diesen Zielen häufig zuwider. Zudem fehlen den Entwicklungsländer-Ökonomien die wirtschaftlichen Kreisläufe und die produktiven Kapazitäten, die auf die im Stabilisierungsprogramm offerierten Anreize reagieren könnten. Da ein den Industrieländern vergleichbares soziales Netz fehlt, können die sozialen Auswirkungen nicht abgefedert werden.

Der IWF hält dem entgegen²⁷⁾, daß die Regierungen ihn häufig erst um Hilfe ersuchten, wenn die Verschuldungskrise bereits katastrophale Ausmaße angenommen hätte, und daß sie daher nun unumgängliche harte Anpassungsmaßnahmen selbst verantworten müßten. Er verweist darauf, daß er nicht selten die Rolle des Sündenbocks übernehmen müsse: Die Regierungen machten ihn für Maßnahmen verantwortlich, die sie selbst durchsetzen, aber innenpolitisch nicht verantworten wollten — ein nicht von der Hand zu weisendes Argument. Nicht zu Unrecht stellen IWF-Vertreter deshalb die Frage, ob es nicht zutreffender wäre, von „Defizit-Aufständen“ und „Mismanagement-Coups“ zu sprechen als von „IWF-Aufständen“²⁸⁾.

Bei aller Kritik an der Wirtschaftsphilosophie und Auflagenpraxis des Fonds darf auch nicht übersehen werden, daß Teile der Maßnahmenpakete von Fall zu Fall entwicklungspolitischen Sinn machen. Kritiker, die sich rückhaltlos den Klagen der Entwicklungsländer-Regierungen anschließen und im IWF allein die imperialistische Agentur sehen, die der Dritten Welt den Willen der Industrieländer aufzwingt, lassen allzu leicht außer acht, daß die Repräsentanten der Dritten Welt in der Auseinandersetzung mit dem IWF häufig sehr eigennützig. Interessen vertreten, die mit einer gesunden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung des Landes nichts gemein haben.

²⁷⁾ Vgl. B. Nowzad, *The IMF and its Critics*, Essays in International Finance No. 146, Princeton (USA) 1981.

²⁸⁾ Ebd., S. 18 f.

Ein Beispiel, das sich etwa in Ghana oder Zaire beobachten läßt, mag dies verdeutlichen: Eine überbewertete Währung kann dazu dienen, eine junge Industrie vor übermächtiger Weltmarktkonkurrenz zu schützen, kann nützlich sein, um dringend benötigte Vorprodukte billiger zu importieren. Eine überbewertete Währung kann aber auch von korrupten Staatsklassen dazu mißbraucht werden, sich hemmungslos zu bereichern. Eine Möglichkeit von vielen: Ein Importeur verschafft sich (häufig durch Bestechung) eine Importlizenz, mit der er die (am tatsächlichen Wert gemessen relativ wertlose) nationale Währung bei der Zentralbank in (vergleichsweise wertvolle) Devisen umtauscht. Für sie kauft und importiert er Waren — so steht es in den (gefälschten) Importpapieren bzw. so geben es die (bestochenen) Zollbehörden an. In Wirklichkeit wird nur für einen Teil des Geldes importiert, der andere wandert auf das ausländische Bankkonto des Importeurs. Diese Praxis ist vielerorts nicht die Ausnahme, sondern die Regel — ein weitverzweigtes System von Bestechern und Bestochenen profitiert davon und schädigt damit die Volkswirtschaft. Eine Abwertung ist in solchem Fall entwicklungspolitisch insofern sinnvoll, als sie, durch Angleichung des offiziellen Wertes der Währung an ihren realen Wert, den Anreiz zu solchen korrupten Praktiken vermindert.

Ganz ähnlich verhält es sich mit einer anderen IWF-Auflage, der Erhöhung der Erzeugerpreise für landwirtschaftliche Produkte. Sie wurden in der Vergangenheit in vielen Ländern künstlich niedrig gehalten, um die für

das politische Überleben der Regime wichtigen städtischen Schichten mit billigen Nahrungsmitteln zu versorgen, und — wenn es sich um landwirtschaftliche Exportprodukte handelte — die abschöpfbare Differenz zwischen Weltmarktpreis und lokalem Produzentenpreis möglichst groß zu halten. Die Folge dieser Politik war ein Rückgang der Nahrungsmittelproduktion, in einigen Ländern auch ein Rückgang der Produktion für den Export. Die Produktion durch höhere Preise für landwirtschaftliche Produzenten anzukurbeln — und sie gegen die Interessen der städtischen Schichten durchzusetzen — kann deshalb im Sinne der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung eines Landes sein.

Einzelne IWF-Auflagen — das lehren diese Beispiele — sollten jeweils vor dem Hintergrund der spezifischen Situation des Landes beurteilt werden. Der allgemeinen Kritik an den deflationistischen Maßnahmenpaketen des IWF tut das keinen Abbruch: Sie mögen geeignet sein, die Schuldendienstfähigkeit des Landes kurzfristig wiederherzustellen; langfristig verschärfen sie jedoch eher die ökonomischen, sozialen und politischen Probleme und gefährden damit die Fähigkeit des Landes, auch in Zukunft seine Schulden zurückzuzahlen. Insofern steht die Politik des Fonds auch im Widerspruch zu der ihm zugewiesenen Aufgabe, Verschuldungsprobleme in Defizitländern zu lösen. Allerdings haben die Entwicklungs- und Verschuldungsprobleme der Dritten Welt mittlerweile Dimensionen erreicht, die die operationale und finanzielle Kapazität einer einzelnen internationalen Organisation überfordern müssen.

VI. Der IWF — eine reformbedürftige internationale Organisation

Der IWF wird nur seiner Rolle als Instanz, Devisen für Defizitländer bereitzustellen, um kurzfristige Zahlungsbilanzkrisen zu mildern, gerecht. Zahlungsbilanzkrisen der Entwicklungsländer sind jedoch — das haben spätestens die vergangenen zehn Jahre gezeigt — lediglich Oberflächenerscheinungen struktureller Entwicklungsprobleme, denen mit dem üblichen Instrumentarium des IWF nicht beizukommen ist. Die programmatischen und operativen Defizite des IWF, der hauptsächlich zur Regelung von Währungs- und Finanzproblemen der Industriestaaten geschaffen worden war, machen sich heute besonders bei den Versuchen bemerkbar, chronische und strukturelle Zahlungsbilanzkrisen von Entwicklungsländern zu lösen.

Vorschläge zur Reform des IWF und seiner Statuten sind Legion. Der Kritik Rechnung tragend, hat das Exekutivdirektorium des IWF 1979 beschlossen, bei Bereitschaftskreditabkommen die „innerstaatliche sozial- und allgemeinpolitische Ausrichtung zu respektieren“²⁹⁾ — was bislang allerdings nicht zu problemadäquaten Lösungen geführt hat.

Als jüngste Stimme im Konzert der IWF-Kritiker hat die internationale Nord-Süd-Kommission auch in ihrem zweiten Bericht³⁰⁾ den IWF wegen unzureichender Hilfsmittel, ungerechter Stimmrechtsverhältnisse und seiner

²⁹⁾ Gold 1979 (Anm. 13), S. 23.

³⁰⁾ Vgl. W. Brandt (Hg.), Hilfe in der Weltkrise. Ein Sofortprogramm, Reinbek 1983.

Auflagenpolitik kritisiert. Das „Sofortprogramm“ zur Lösung der finanziellen „Weltkrise“ — das über reine währungs- und finanzpolitische Maßnahmen hinausweist — enthält u. a. folgende Forderungen:

1. eine ins Gewicht fallende neue Zuteilung von Sonderziehungsrechten, bei deren Verteilung die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer mit Zahlungsbilanzdefiziten berücksichtigt werden müßten;
2. Erhöhung der IWF-Quoten um mindestens 100 Prozent;
3. vermehrte Kreditaufnahme des IWF bei Zentralbanken, insbesondere in Überschußländern, sowie — was bisher nicht der Fall war — Kreditaufnahme auf den Kapitalmärkten;
4. Zuteilung von mehr Mitteln für die mit geringeren Auflagen verbundenen unteren Tranchen des IWF sowie für die Fazilität zur kompensierenden Finanzierung von Exporterlösausfällen;
5. die Erhöhung der Gesamtmittel der Weltbank-Gruppe und vor allem der Mittel zur Finanzierung von strukturellen Anpassungsdarlehen (Erhöhung der Programmhilfe von 10 Prozent auf 30 Prozent des gesamten jährlichen Ausleihenvolumens);
6. Verstärkung der informellen Zusammenarbeit zwischen IWF, Weltbank, anderen offiziellen Kreditgebern und privaten Banken bei Umschuldungen.

Diese Forderungen spiegeln weitgehend die Wünsche und Erwartungen der Entwicklungsländer wider, die in der Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung ihren politischen Niederschlag gefunden haben. Dabei geht es im Kern um mehr Kredite für die Dritte Welt, einen automatischen Ressourcentransfer von Nord nach Süd, um „weichere“ Kreditbedingungen, um möglichst geringe wirtschaftspolitische Konditionen und um mehr Mitsprache in währungspolitischen Fragen — alles Forderungen, die die Industriestaaten bisher abgelehnt oder dilatorisch behandelt haben. So hat der Westen auch die jüngste Forderung der Bewegung der blockfreien Staaten im März 1983 nach einer „Globalen Umschuldungskonferenz“ und nach weitgehendem, teilweise automatischem Schuldenerlaß abgelehnt. Man befürchtet nicht ganz zu Unrecht eine Zunahme unverantwortlicher Mittelverwendung und ein Nachlassen der nationalen Eigenanstrengungen.

Den Forderungen des Brandt-Reports nach mehr Krediten für Defizitländer und mehr li-

quiden Mitteln für den IWF ist im Prinzip zuzustimmen, da die entstandenen Zahlungsbilanzdefizite teilweise externer Natur sind und deshalb von außen mitfinanziert werden müssen. Die im Februar 1983 erfolgte 8. Quotenerhöhung von 61 auf 90 Milliarden Sonderziehungsrechte und die Erweiterung der „Allgemeinen Kreditvereinbarungen“ von 7 auf 19 Milliarden US-Dollar sind erfreuliche Schritte in diese gewünschte Richtung³¹⁾.

Neben der notwendigen Erhöhung des Ressourcentransfers in Nord-Süd-Richtung müssen in Zukunft qualitative Änderungen bei der Lösung von Finanz- und Entwicklungsproblemen vorgenommen werden³²⁾.

Das Prinzip der Verursachung von Verschuldungskrisen ist als ein Maßstab für die Konditionalität von externer Hilfe zu verankern. Dazu könnten — als eine Möglichkeit — unabhängige internationale Schuldenkommissionen (anstelle der heute üblichen IWF-Teams) eingesetzt werden, die die Untersuchung von Ursachen und Hintergründen der jeweiligen Zahlungsbilanzkrise zur Aufgabe hätten. Auf der Grundlage solcher Analysen könnte dann ein langfristig angelegtes Sanierungskonzept erarbeitet werden, das aus einer für jedes Land spezifischen Mischung aus realistischen Forderungen nach nationaler „Anpassung“, aus notwendigen Strukturreformen und aus mehr oder weniger konzessionären Finanzhilfen von außen bestehen würde.

Dabei ist wichtig, daß bei der Bestimmung zumutbarer Anpassungsmaßnahmen a) der Bereich elementarer Grundbedürfnisse tabuisiert wird und b) die Lasten nicht auf jene sozialen Gruppen abgewälzt werden, die die Krise am wenigsten zu verantworten haben (städtische Arbeiter und Angestellte, Kleinbauern und Pächter). Statt der rein monetären Leistungskriterien sollten qualitative Kriterien eingeführt werden, die etwa Fortschritte bei der einheimischen Nahrungsmittelproduktion oder andere gesellschaftliche Refor-

³¹⁾ Diese von der Zehnergruppe 1961 geschaffene Einrichtung dient als Sicherheitsnetz für den IWF; sie stellt zusätzliche Mittel zur Verfügung, wenn der IWF durch hohe Ziehungen seiner Mitglieder in Liquiditätsschwierigkeiten zu geraten droht.

³²⁾ Siehe ausführlicher: R. Tetzlaff, Der Internationale Währungsfonds und die Ursachen von Verschuldungskrisen in der Dritten Welt: Überlegungen zu den Möglichkeiten einer entwicklungs-konformen Stabilisierungspolitik, in: J. Betz (Hg.), Verschuldungskrisen in Entwicklungsländern, München etc. 1983, S. 273—311. Als eine neuere vom IWF mitherausgegebene Studie zu Reformmöglichkeiten innerhalb des Fonds siehe T. Killick (ed.), Adjustment and Financing in the Developing World, Washington, D. C.

men (z. B. eine Steuerreform zur Verhinderung der Steuerhinterziehung durch die Privilegierten) betreffen.

Bei Ländern, die sich aus eigener Kraft nicht „anpassen“ können, sondern auf Überlebenshilfe seitens der internationalen Gemeinschaft angewiesen sind (Sahelzone, Bangladesch), ist das von der UNCTAD vorgeschlagene Prinzip des automatischen Ressourcetransfers anzuwenden. Grundsätzlich aber ist daran festzuhalten, daß Zahlungsbilanzhilfen an entwicklungspolitisch orientierte Konditionen mit längeren Anpassungsfristen gebunden werden. Bei Regimen à la Mobutu oder Duvalier, die Menschenrechte systematisch verletzen und die selbst knappe Ressourcen in großem Stil vergeuden, sollten externe Finanzhilfen an interne Reformen geknüpft werden. Im Falle kontinuierlicher Prinzipienverletzung müßten die externen Hilfen eingestellt werden.

Darüber hinaus müßten qualitative Reformschritte auch die internationalen Privatbanken miteinbeziehen, die im vergangenen Jahrzehnt durch eine leichtsinnige Kreditver-

gabepolitik die Verschuldungsprobleme einzelner Länder verschärft haben, angelockt durch außergewöhnlich gute Gewinnmöglichkeiten³³⁾. Um einen klareren Überblick über die Verschuldungslagen und Kreditrisiken von Entwicklungsländern zu gewinnen, ist Anfang 1983 in Washington von ca. 40 internationalen Großbanken eine private Evidenzzentrale eingerichtet worden, die auch als „Commercial IMF“³⁴⁾ bezeichnet wird.

Schließlich sollte künftig sowohl auf Gläubiger- wie auf Schuldnerseite stärker über verschuldungsarme Entwicklungsstrategien nachgedacht werden. Im Sinne der entwicklungspolitisch vernünftigen Maxime „Vorbeugen statt Heilen“ sollten alle nationalen und internationalen Anstrengungen unterstützt werden — z. B. alle Ansätze zur Bildung regionaler Wirtschafts- und Verkehrsgemeinschaften —, die auf Verringerung der traditionellen Weltmarktabhängigkeit der Entwicklungsländer abzielen.

³³⁾ Vgl. J. Palmer, *The Debt-Bomb Threat*, in: *Time* 10. 1. 1983, S. 4—11.

³⁴⁾ *Financial Times* 28. 10. 1982.

Nichtstaatliche Entwicklungsträger auf dem Vormarsch?

In letzter Zeit mehren sich Stimmen, die die Stunde der nichtstaatlichen Entwicklungsträger als gekommen sehen. Ihre bislang eher etwas spöttische Etikettierung als „Graswurzler“ wandelt sich zu einer respektvollen Anerkennung ihrer Basisarbeit in den Ländern der Dritten Welt. Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) stellt die Zusammenarbeit mit den nichtstaatlichen Trägern als ein wichtiges Element der Entwicklungspolitik der Bundesregierung heraus¹⁾. Mit Stolz weist das Ministerium darauf hin, daß die Bundesrepublik Deutschland mit einem Förderungsanteil für nichtstaatliche Träger am Entwicklungshaushalt von etwa 6 Prozent an der Spitze der Industrieländer liegt²⁾.

Zu den nichtstaatlichen Entwicklungsträgern, deren Arbeit von der Bundesregierung unterstützt wird, gehören die Kirchen, die politischen Stiftungen sowie sonstige fachlich, personell und finanziell leistungsfähige Träger, die langjährige Erfahrungen in der Kooperation mit den Ländern der Dritten Welt besitzen³⁾. Von 1980 bis 1981 hat die Bundesregierung ihren Beitrag für die nichtstaatlichen Entwicklungsträger von rund 328 auf 368 Millionen DM erhöht; zugleich stiegen die eigenen Leistungen der nichtstaatlichen Träger von 764 auf 839 Millionen DM.

Aber nicht nur die Bundesregierung widmet den nichtstaatlichen Entwicklungsträgern eine erhöhte Aufmerksamkeit. Nach eigenem

Bekunden reichen inzwischen die finanziellen Angebote von der Kreditanstalt für Wiederaufbau über die EG bis zur Weltbank⁴⁾.

Worauf ist dieses jüngst erwachte Interesse an den nichtstaatlichen Entwicklungsträgern zurückzuführen? Im wesentlichen handelt es sich um drei Gesichtspunkte, die in diesem Zusammenhang genannt werden⁵⁾:

— Die nichtstaatlichen Träger sollen bei der Umsetzung des Konzeptes der Befriedigung von Grundbedürfnissen über komparative Vorteile verfügen (entwicklungsstrategische Begründung);

— Großprojekte wie Flughäfen, Staudämme, Fabriken etc. hätten nicht nur die Unterentwicklung nicht beseitigt, ihr hoher Kapitalbedarf, gepaart mit hohen Folgekosten, würde darüber hinaus die knappen, zur Verfügung stehenden Entwicklungshilfemittel auf Jahrzehnte binden (finanzielle Begründung);

— nichtstaatliche Entwicklungsträger könnten auch zugunsten von solchen besonders benachteiligten Bevölkerungsschichten tätig werden, die normalerweise für staatliche Entwicklungsinstitutionen nur schwer erreichbar sind (politische Begründung).

Kann mit diesen drei Begründungen die These bestätigt werden, daß die Zeit für die privaten Hilfswerke arbeitet, eine These, wie sie vor nicht allzulanger Zeit von einem Mitarbeiter des bischöflichen Hilfswerkes *Misericordiae* formuliert worden ist?⁶⁾

I. Entwicklungsstrategische Begründung

Im Gegensatz zur staatlichen Entwicklungshilfe werden die Maßnahmen der nichtstaatlichen Träger in der Regel nicht über die Regierungen der Entwicklungsländer geleitet.

Die nichtstaatlichen Träger bemühen sich vielmehr, Partner in den Entwicklungsländern zu finden, die frei und unabhängig vom Staat sind und die sich um die Verbesserung der Lebenslage der notleidenden Bevölkerungsgruppen bemühen. Die Palette der möglichen Partner ist breit. So kann es sich um kirchliche Stellen, Gewerkschaften, Genossenschaftsverbände, Selbsthilfebewegungen der verschiedensten Art, private Stiftungen,

¹⁾ BMZ, *Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik* 1982, Bonn 1982, S. 169.

²⁾ BMZ, a. a. O. (Anm. 1), S. 169.

³⁾ Vgl. BMZ, *Entwicklungszusammenarbeit zwischen Staat und privaten Organisationen. Entwicklungspolitik-Materialien* Nr. 63, Bonn 1979; BMZ, *Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen autonomen nicht-staatlichen Organisationen und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit* — Bericht 1982, in: *BMZ-aktuell*, Mai 1982.

⁴⁾ Vgl. I. Krugmann-Randolf, *Die Stunde der NROs. Von Füchsen und Hasen, in: Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 23 (1982), Nr. 7, S. 4.

private Schulträger etc. sowie in Ausnahmefällen um staatliche oder halbstaatliche Organisationen handeln. Diese partnerspezifische Ausrichtung versetzt die nichtstaatlichen Träger in die Lage, ihre Hilfe unmittelbar bei der Zielbevölkerung einzusetzen.

Die unmittelbare Ansprache der Zielbevölkerung stellt aber nur einen Baustein des Strategiekonzeptes dar. Der zweite, gleichbedeutende Baustein ist das Prinzip der subsidiären Förderung⁷⁾. Diesem Prinzip zufolge soll der einheimische Partner eines Entwicklungsprojektes dieses schon in der Startphase weitgehend selbst konzipieren, planen, rechtlich und organisatorisch verantworten sowie in personeller und finanzieller Hinsicht durchführen. Durch diesen Ansatz sollen selbstformulierte Bedürfnisse mit solchen Techniken, Methoden und Maßnahmen befriedigt werden, die den lokalen Bedingungen so weit wie möglich und sinnvoll angepaßt sind⁸⁾. In völliger Übereinstimmung mit diesem Ansatz betrachtet das BMZ die Schaffung von Organisationen, die eine aktive Beteiligung der armen Bevölkerung am Entwicklungsprozeß ermöglichen, als ein wesentliches Element der Grundbedürfnisstrategie in den Entwicklungsländern, wobei der Aufbau von solchen Organisationen insbesondere als eine Aufgabe der nichtstaatlichen Entwicklungsträger angesehen wird⁹⁾.

Ein solcher, von der Bevölkerung selbstbestimmter und von außen subsidiär geförderter Projektansatz birgt aber auch Gefahrenmomente in sich, die man als „Lattenzaun-Effekte“ etikettieren könnte. In nahezu allen Entwicklungsländern ist eine deutliche Zunahme

von staatlichen Aktivitäten und Interventionen festzustellen¹⁰⁾, die in ihrer Ausrichtung häufig nur sehr bedingt mit den Bedürfnissen und Interessen der Zielgruppen von nichtstaatlichen Entwicklungsträgern im Einklang stehen. Um sich einerseits deren entwicklungsretardierenden Auswirkungen zu entziehen, andererseits mit ihrer Projektarbeit keinen politischen Staub aufzuwirbeln, versuchen die nichtstaatlichen Entwicklungsträger und ihre Partner in nicht wenigen Fällen, eigene, die Projektumwelt bewußt oder unbewußt negierende und abschottende Methoden, Mechanismen und Formen der Entwicklung zu realisieren, wobei sie in Kauf nehmen oder sogar darauf abstellen, die wirtschaftlich-politischen Gegebenheiten in den Entwicklungsländern im wesentlichen unangetastet zu lassen¹¹⁾.

Ein solcher sich vor der Umwelt verschließender Projektansatz der nichtstaatlichen Entwicklungsträger kann zu einer förderungswirtschaftlichen Abhängigkeit und ausgeprägten Empfängermentalität der heimischen Partner führen. Auf diese Gefahr weist auch der von der ÖRK-Abteilung für Weltmission in Auftrag gegebene „Newby-Report“ hin, demzufolge das Projektssystem zu sehr aus isolierten Einzelaktionen und Programmausschnitten bestehe und sich oftmals nicht in ein sinnvolles Ganzes, etwa in einen regionalen Entwicklungsplan, einordnen lasse; die mit freiwilligen Spenden geleistete Projektarbeit für sich allein stelle noch keine ausreichende Antwort auf die Armut der Dritten Welt dar¹²⁾.

Die nichtstaatlichen Entwicklungsträger sind sich der durch ihr Projektssystem gesetzten Grenzen bewußt und wissen, „daß viele Probleme in den Entwicklungsländern nur durch politische Maßnahmen in den Ländern selbst oder auf Weltebene gelöst werden können“¹³⁾. In der praktischen Projektarbeit kommt dem politisch tolerierten Bewegungsspielraum insbesondere dann eine Bedeutung zu, wenn mit zunehmender Projektgröße die Merkschwelle der staatlichen Administration erreicht und überschritten wird, mit anderen

⁷⁾ BMZ, Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den christlichen Kirchen. Entwicklungspolitik-Materialien Nr. 62, Bonn 1979, S. 6; I. Krugmann-Randolf, a. a. O. (Anm. 4), S. 4; M. Martinek, Die Verwaltung der deutschen Entwicklungshilfe und ihr Integrationsdefizit, Bad Honnef 1981, S. 179 ff.

⁸⁾ H. P. Gohla, Die Stunde der Graswurzelzweige, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 8. 1982.

⁹⁾ BMZ, Entwicklungszusammenarbeit..., a. a. O. (Anm. 5), S. 11.

¹⁰⁾ Der Gesichtspunkt der vollen Selbstverantwortung und Selbstentscheidung der einheimischen Partner wird insbesondere von Greinacher herausgestellt: „Entschieden abzulehnen ist jeglicher direkter oder indirekter Versuch der Kirchen in der Bundesrepublik, im Rahmen der kirchlichen Werke oder auch unabhängig davon auf die dortigen Kirchen in neokolonialistischer Weise Einfluß zu nehmen oder gar finanzielle Hilfe von solchen Einflußmöglichkeiten abhängig zu machen.“ Vgl. N. Greinacher, Die Kirche der Armen. Zur Theologie der Befreiung, München 1980, S. 143.

¹¹⁾ BMZ, Grundbedürfniskonzept, in: BMZ-aktuell vom 8. 11. 1978, S. 7.

¹⁰⁾ Vgl. H. Elsenhans, Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt, Frankfurt-New York 1981.

¹¹⁾ H. Klippert, Politisch-ökonomische Grundlagen und Perspektiven kirchlicher Entwicklungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/82, S. 26.

¹²⁾ H. Klippert, a. a. O. (Anm. 11), S. 26.

¹³⁾ U. Koch, Die Rolle nichtstaatlicher Organisationen der Entwicklungshilfe, in: BMZ, Welternährung. Entwicklungspolitik-Materialien Nr. 69, Bonn 1981, S. 122.

Worten, wenn die Maßnahmen der nicht-staatlichen Träger an die Grenzen der ihnen zugebilligten entwicklungspolitischen „Freiräume“ stoßen. Diesen Aspekt im Auge, weist das BMZ darauf hin, daß die Programmstruktur der kirchlichen Entwicklungshilfe in einem erheblichen Ausmaße davon bestimmt wird, „welcher ‚Freiraum‘ der entwicklungs- bzw. gesellschaftspolitischen Betätigung dem jeweiligen Träger vom Staat zugebilligt wird“¹⁴). Für einen strukturwirksamen Projektansatz ist es unumgänglich, daß die polit-ökonomische Projektumwelt den projektbezogenen Entwicklungsüberlegungen und -bemühungen der nichtstaatlichen Träger abgeschlossen oder zumindest nicht ablehnend

gegenübersteht. „Entwicklungshilfe von unten“, wie sie in der partnerschaftlichen Kooperation der nichtstaatlichen Träger praktiziert oder zumindest angestrebt wird, bedarf nach Ansicht des BMZ der Unterstützung durch eine „Politik von oben“¹⁵).

Was besagt aber entwicklungsstrategisch eine solche unterstützende „Politik von oben“? Auch wenn sich die offiziellen Dokumente zu dieser Frage weitgehend ausschweigen, so kann dennoch kein Zweifel darüber bestehen, daß hier Maßnahmen politischer und institutioneller Art angesprochen werden, die die Möglichkeiten von nichtstaatlichen Entwicklungsträgern einschließlich ihrer Partner in den Entwicklungsländern übersteigen.

II. Finanzielle Begründung

Das finanzielle Argument hat zwei Komponenten. Die eine Komponente bezieht sich auf die Informationsarbeit in den Entwicklungshilfegeberländern. Den nichtstaatlichen Entwicklungsträgern wird vom BMZ besondere Anerkennung auf dem Gebiet der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit gezollt: Anhand anschaulicher Beispiele vermitteln die nichtstaatlichen Träger Verständnis für die Probleme in den Entwicklungsländern sowie Einblicke in die sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhänge des Entwicklungsprozesses. Sie stärken die gesellschaftliche Verantwortung in der Bundesrepublik Deutschland für eine Verbesserung der Verhältnisse in den Entwicklungsländern¹⁶). Hinter dieser Wertung steht u. a. die Erwartung, daß die nichtstaatlichen Träger die Einstellung der Bevölkerung auch zur staatlichen Entwicklungshilfe positiv beeinflussen sowie die Bereitschaft zu ergänzenden Privatpenden mobilisieren¹⁷).

Die zweite, in diesem Zusammenhang besonders zu erörternde Komponente ist die zuweilen vertretene These, derzufolge für nichtstaatliche Entwicklungsträger die Erkenntnis spricht, daß Projekte mit bescheidener Mittelausstattung effizienter sind als solche mit hoher Mittelausstattung. Dabei ist es beliebt, sich auf Elmar Pieroth zu beziehen: Dieser vertritt die Auffassung, daß es in den Armuts-

zentren nicht auf Millionenprojekte, sondern auf Millionen von Projekten ankommt, da nur so kleine Wirtschaftskreisläufe mit vielen sicheren Arbeitsplätzen und eine den Menschen und ihrer Tradition gerechte Technologie entstehen könnten¹⁸).

Auch wenn die Sinnhaftigkeit von vielen Kleinprojekten in bestimmten Bereichen keineswegs geleugnet werden soll, so ist doch ein Gesichtspunkt nicht aus dem Auge zu verlieren: Um der erwähnten „Lattenzaun-Gefahr“ vorzubeugen, bedürfen Kleinprojekte eines merkbaren Demonstrationseffektes für die staatlichen Entscheidungsträger in den Entwicklungsländern, wenn von ihnen ein das einzelne Projekt übergreifender Anstoß zu Veränderungen ausgehen soll. Eine solche merkbare Signalwirkung erfordert u. a. bestimmte projektspezifische Vermaschungseffekte, die für die nichtstaatlichen Entwicklungsträger um so leichter herzustellen sind, je zielgerichteter sie von der staatlichen Entwicklungshilfe unterstützt werden. Zur Verdeutlichung ein Beispiel aus dem Kreditbereich:

Ein strukturwirksamer Projektansatz zur engeren Verknüpfung der Zielgruppe von nichtstaatlichen Entwicklungsträgern mit dem nationalen Bankensystem stellt der Aufbau von Kreditgarantiegemeinschaften durch die Zielbevölkerung mit Unterstützung der einheimischen Projektpartner dar¹⁹). Partnerspezifi-

¹⁴) BMZ, Entwicklungszusammenarbeit ... a. a. O. (Anm. 5), S. 12.

¹⁵) Ebd., S. 12.

¹⁶) BMZ, Journalisten-Handbuch ... a. a. O. (Anm. 1), S. 170.

¹⁷) Der letztgenannte Gesichtspunkt wurde jüngst in einem Interview von Entwicklungshilfeminister Dr. Warnke besonders herausgestellt: Zahlen wir zuviel Entwicklungshilfe?, in: Bild vom 2. 12. 1982.

¹⁸) Statt Millionenprojekte Millionen von Projekten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 2. 1981.

¹⁹) J. von Stockhausen, Bürgschaftsfonds und Kapitalversorgung im Selbsthilfebereich, in: Entwicklung und ländlicher Raum, Jg. 13 (1979), H. 3, S. 3—5.

sche Ausrichtung und subsidiäre Förderung kommen hier in erfolgsnotwendiger Weise besonders zum Tragen. Ein solcher Ansatz ist darauf ausgerichtet, das von vielen nationalen Banken beklagte Problem der unzureichenden Sicherheiten von Kleinkreditnehmern durch Eigenhilfe zu überwinden. Die nichtstaatlichen Entwicklungsträger wären aber überfordert, wenn sie auch das von den Banken herausgestellte zweite Problem der Mittelknappheit beheben wollten. Hier ist die finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsbanken im Rahmen der staatlichen Entwicklungshilfe gefordert²⁰⁾.

Nach den Orientierungslinien des BMZ vom Jahre 1980 für diese Form der Zusammenarbeit gilt ein Unternehmen als klein oder mittelgroß, „wenn es z. B. aufgrund seiner Mitarbeiterzahl, seines Jahresumsatzes oder seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche in den unteren zwei Dritteln einer entsprechenden landesweiten Gesamtstatistik liegt oder liegen würde“²¹⁾. Schon diese sehr weite Definition, aber auch die praktische Projektarbeit zeigen, daß die Auffassungen von nichtstaatlichen und staatlichen Entwicklungsträgern über die kleinunternehmerische Zielgruppe keineswegs deckungsgleich sind. Die Orientierungslinien bieten auch keine Handhabe dafür, dem häufig nur deklaratorischen Interesse von nationalen Banken an finanziellen Basisprojekten, wie etwa an der Zusammenarbeit mit Kreditgarantiegemeinschaften, Nachdruck für ein praktisches Engagement zu verleihen. Kreditwirtschaftliche Basisarbeit von nichtstaatlichen Entwicklungsträgern — ein

gewichtiger Bereich ihrer Aktivitäten — und die staatliche finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsbanken wirken kaum komplementär. Um eine strukturwirksame kreditwirtschaftliche Basisarbeit aber leisten zu können, sind die nichtstaatlichen Entwicklungsträger in nicht wenigen Fällen auf die staatliche Entwicklungsbankenfinanzierung angewiesen. Ist letztere nicht in der erforderlichen zielgruppenbezogenen Art gegeben, so wird die nichtstaatliche Entwicklungshilfe in den substitutiven „Lattenzaun-Ansatz“ hineingezogen bzw. hineingezwungen.

Die in dem Beispiel angesprochene Unterstützung von nichtstaatlicher durch staatliche Entwicklungshilfe hat in anderen Bereichen eine umgekehrte Ausrichtung, indem die nichtstaatliche die staatliche Entwicklungshilfe erfolgserhöhend unterstützen kann. Ein Beispiel hierfür ist die Bewässerungslandwirtschaft. Trotz der hinlänglich bekannten Probleme von insbesondere großen Bewässerungsvorhaben kommt wohl niemand auf die Idee, sie durch Millionen von Kleinprojekten ersetzen zu wollen. Worum es bei diesen Projekten geht, hat Lampe in dem folgenden Satz zusammengefaßt: „Solange der Einflußfaktor Mensch hinter den Abflußdaten in m³/sec zur magischen Größe degradiert wird, ist kaum eine Änderung der Gesamtsituation zu erwarten.“²²⁾ Die nichtstaatlichen Entwicklungsträger können auf zahlreiche Beispiele verweisen, wo sie durch ihre Interventionen schädlichen sozialen Auswirkungen vorgebeugt und entgegengewirkt haben²³⁾.

III. Politische Begründung

Das von der Bundesregierung vorgebrachte zentrale politische Argument für nichtstaatliche Entwicklungsträger lautet: „Ihre gemeinsamen Programme spielen vielfach eine komplementäre Rolle zur staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Dies gilt beispielsweise in bezug auf Zielgruppen, die für staat-

liche Maßnahmen nicht erreichbar sind.“²⁴⁾ Durch die Tätigkeit der nichtstaatlichen Entwicklungsträger sieht sich die Bundesregierung in die Lage versetzt, „in jenen Fällen entwicklungspolitische Maßnahmen zu unterstützen, in denen aus außenpolitischen Gründen eine unmittelbare Hilfe von Regierung zu Regierung nicht möglich oder bewußt nicht gewollt war“²⁵⁾. Nichtstaatliche Entwicklungshilfe um außenpolitischer Überlegungen willen?

Daß es sich bei einer solchen Überlegung leicht um eine Sackgasse handeln kann,

²⁰⁾ Vgl. J. von Stockhausen, Entwicklungsbanken als Träger der Kleinbetriebsförderung in Entwicklungsländern, in: Ifo-Forschungsberichte der Afrika-Studienstelle Nr. 57, München 1977.

²¹⁾ BMZ, Orientierungslinien für die bilaterale Zusammenarbeit mit Entwicklungsbanken, Bonn 1980, S. 3.

²²⁾ K. J. Lampe, Glanz und Elend der Bewässerungslandwirtschaft, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 23 (1982), Nr. 8/9, S. 27.

²³⁾ Und es bewegt sich doch, in: Wirtschaftswoche vom 10. 7. 1981.

²⁴⁾ Vierter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Deutscher Bundestag — 8. Wahlperiode, Drucksache 8/3582, Bonn 1980, S. 35.

²⁵⁾ BMZ, Entwicklungszusammenarbeit..., a. a. O. (Anm. 5), S. 6.

macht das BMZ selbst deutlich, wenn es auf die politische Unterstützung der nichtstaatlichen Träger durch das Auswärtige Amt und durch die deutschen Auslandsvertretungen zu sprechen kommt: „Einerseits gilt es, die auswärtigen Beziehungen zu möglichst zahlreichen Staaten aufrechtzuerhalten bzw. freundschaftlich zu gestalten; auf der anderen Seite steht das Bemühen, eine von der Bundesregierung als richtig und notwendig erkannte sozial-orientierte Entwicklungspolitik zu unterstützen.“²⁶⁾

Wenn es bislang nach Ansicht des BMZ auch in schwierigen Fällen durchweg gelungen sei, tragbare Kompromisse zur Lösung dieses Dilemmas zu erarbeiten, so muß doch die Frage gestellt werden, wie es um das Kompromißpotential für den Fall bestellt sein würde, daß die Bundesregierung eine merkbare Mittelschichtung von den staatlichen auf die nichtstaatlichen Entwicklungsträger vornehmen würde. Eine solche Mittelschichtung, gepaart mit einer allerhöchsten zu erwartenden Konstanz der entwicklungs- und gesellschaftspolitischen „Betätigungs-„Freiräume“ für die nichtstaatlichen Entwicklungsträger, beschwört die Gefahr herauf, daß die nichtstaatlichen Träger ihre „außenpolitische Unschuld“ verlieren. In dem Umfange, wie sie diese einbüßen, nehmen nahezu zwangsläufig auch diejenigen Merkmale ihrer Entwicklungsarbeit ab, die im Augenblick als „Qualitätszeichen deutscher Entwicklungshilfe“²⁷⁾ hervorgehoben werden.

Ein Ausweg aus dieser scheinbaren Sackgasse besteht darin, daß die Bundesregierung

die außen- und entwicklungspolitische Dimension ihrer Entwicklungshilfe nicht als ein Dilemma, d. h. als konkurrierende, sondern als komplementäre Interessen begreift²⁸⁾. Eine Entwicklungshilfe, die beherrschend durch das außenpolitische Motiv geprägt ist, politische Freunde zu gewinnen, trägt bei reformunwilligen Regierungen kaum dazu bei, die Spannungen zwischen den Herrschenden und der Masse der politisch Machtlosen in den Entwicklungsländern abzubauen. Sie birgt die Gefahr in sich, daß die politische Minorität versuchen wird, die Unzufriedenheit der Volksmassen nach außen hin abzulenken²⁹⁾. Sehr dezidiert hat sich Pieroth zu diesem Aspekt geäußert, wenn er die offizielle Entwicklungshilfe als zu einseitig auf den Staat als Partner ausgerichtet kritisiert; es werde nicht geprüft, ob sie die Bevölkerung erreicht oder nur eine dünne Schicht der regierenden Elite und ihre Klientel³⁰⁾. Was das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anbelangt, so gelte für ihn noch immer, was schon seit 1975 in der entwicklungspolitischen Konzeption steht, daß nämlich jede Form der Entwicklungshilfe — gewollt oder ungewollt — eine Einwirkung auf die inneren Verhältnisse des jeweiligen Entwicklungslandes darstelle. Die Umsetzung der politischen Forderung nach Eigenanstrengungen und Sozialreformen als erfolgsnotwendige Voraussetzung einer armutsorientierten Entwicklungspolitik stellt stärker denn je die politische „Gretchenfrage“ sowohl für die nichtstaatlichen als auch für die staatlichen Entwicklungsträger dar³¹⁾.

IV. Staatliche und private Träger sind aufeinander angewiesen

Wie steht es nun um die eingangs genannte These, daß die Zeit für die nichtstaatlichen Entwicklungsträger arbeitet? Es kann kaum ein Zweifel daran bestehen, daß die nichtstaatliche Entwicklungshilfe eine Fülle von richtungsweisenden Projektansätzen durchgeführt hat. Der Umstand, daß diese Ansätze

heute mehr denn je als richtig und notwendig anerkannt werden, zeugt dafür, daß die Zeit für die nichtstaatlichen Entwicklungsträger gearbeitet hat. Sollte und kann aber aus die-

²⁶⁾ Ebd., S. 12.

²⁷⁾ Hilfe zur Selbsthilfe das Ziel. Der Beitrag nichtstaatlicher Organisationen zur Entwicklungshilfe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. 6. 1982.

²⁸⁾ Vgl. hierzu J. von Stockhausen, Wie glaubwürdig ist ungebundene Entwicklungshilfe?, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 23 (1982), Nr. 12, S. 11—13.

²⁹⁾ Vgl. W. Küng, Wege und Irrwege in die Zukunft. Möglichkeiten und Grenzen der politischen und gesellschaftlichen Gestaltungsfreiheit, Stuttgart 1979, S. 26 ff.

³⁰⁾ E. Pieroth, Jeder Arme ist unser Freund. Entwicklungshilfe als Investition in eine bessere Zukunft, in: Die Zeit vom 3. 4. 1981. In vergleichbarer Form hat Tuengerthal das gegenwärtige Verfahren der staatlichen Entwicklungshilfe mit dem Hinweis kritisiert, daß es die Unternehmen weitgehend unberücksichtigt läßt und einer direkten Zusammenarbeit von privaten Unternehmen in den Entwicklungsländern und in der Bundesrepublik vielfach diametral gegenübersteht; vgl. H. Tuengerthal, Entwicklungshilfe muß die Unternehmen einbeziehen. Privatwirtschaftliche Hilfe kann sehr sinnvoll sein, in: Blick durch die Wirtschaft vom 26. 11. 1982.

³¹⁾ J. von Stockhausen, Entwicklungshilfe im Zeichen von Geldknappheit und Pessimismus, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 23 (1982), Nr. 4, S. 7.

sen unbestrittenen Leistungen die Überlegung abgeleitet werden, daß den nichtstaatlichen Entwicklungsträgern im Vergleich zu den staatlichen ein erhöhtes Gewicht zugemessen werden sollte?

Nichtstaatliche und staatliche Entwicklungshilfe sind nur in einem äußerst begrenzten Bereich als substitutive Ansätze anzusehen. Der zur Bekämpfung der Armut in den Ländern der Dritten Welt erforderliche Zangenansatz „von unten“ und „von oben“ macht ihr komplementäres Verhältnis deutlich. Die nichtstaatliche Entwicklungshilfe büßt an Breitenwirksamkeit ein, wenn sie von der staatlichen nicht ergänzt und unterstützt wird. Gleiches gilt auch umgekehrt.

Aus ihrem im wünschenswertesten Falle symbiotischen Verhältnis kann wohl die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die Zeit in dem Umfange für die nichtstaatlichen Entwicklungsträger arbeitet, wie die entwicklungspolitischen und -strategischen Ansätze der staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungshilfe stärker aufeinander abgestimmt und einem gemeinsamen entwicklungspolitischen Anliegen angenähert werden. Diesem Gesichtspunkt Rechnung tragend ist das BMZ bemüht, einmal den Dialog mit den nichtstaatlichen Entwicklungsträgern mehr und mehr auf die Ausarbeitung von gemeinsamen inhaltlich-fachlichen Grundlagen für eine weitere Qualifizierung ihrer Programme auszurichten, zum anderen bei Kleinprojekten ein vereinfachtes Antrags- und Verwendungsnachweisverfahren anzuwenden³²⁾.

Die Zeit würde gegen die nichtstaatlichen Entwicklungsträger arbeiten, wenn sich die staatliche Aufmerksamkeit lediglich auf eine

³²⁾ BMZ, Die entwicklungspolitische... a. a. O. (Anm. 5), S. 8; 14-Punkte-Programm als Schlüssel für die Entwicklungspolitik der 80er Jahre, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 23 (1982), Nr. 6, S. 5.

Erhöhung des Förderungsanteiles konzentrieren würde. Denn in einer solchen Situation ist nicht auszuschließen, daß sich die nichtstaatlichen Entwicklungsträger nicht nur auf die Bedingungen ihrer Kapitalgeber einlassen müssen³³⁾, sondern daß sie auch in den Entwicklungsländern auf engere Grenzen ihrer gewohnten Projektansätze stoßen werden³⁴⁾.

Die Stärkung der Originalität und Wirksamkeit der nichtstaatlichen Träger sowie eine gegenseitig befruchtende Zusammenarbeit mit dem Staat werden wesentlich durch die Möglichkeit bestimmt, die finanzielle und organisatorische Eigenständigkeit der freien Träger nicht nur zu erhalten, sondern merklich auszubauen³⁵⁾. Staatliche Zuwendungen finden dort ihre Grenze, wo sie dazu beitragen, den von privaten Spenden ausgehenden Legitimationsdruck auf die nichtstaatlichen Entwicklungsträger zu verringern.

³³⁾ Vgl. I. Krugmann-Randolf, a. a. O. (Anm. 4), S. 4; D. K. von Bismarck, Ansprache zur Veranstaltung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Die Dritte Welt geht alle an. 20 Jahre gemeinsame Entwicklungsarbeit von Staat und Gesellschaft für eine gerechte Welt, Bonn 1982, S. 5 (unveröffentlicht). Wohl nicht ganz ohne Grund hat sich jüngst der Hauptgeschäftsführer des bischöflichen Hilfswerkes Misericordiae, Herkenrath, in einer öffentlichen Erklärung dagegen ausgesprochen, daß angesichts zusätzlicher staatlicher Gelder für die Entwicklungsarbeit die kirchliche Unabhängigkeit gefährdet würde. In der Entwicklungsarbeit sind die Kirchen unabhängig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 12. 1982.

³⁴⁾ Diese Gefahr hatte wohl der frühere Entwicklungshilfeminister Offergeld u. a. im Auge, als er die Frage aufwarf, ob die so oft gelobte „Graswurzel-Arbeit“ nach wie vor gegeben sei oder ob die nichtstaatlichen Träger nicht schon manchmal mit den Etablierten in den Entwicklungsländern zusammenarbeiten. Vgl. Begrüßungsansprache von Bundesminister R. Offergeld bei der Veranstaltung „20 Jahre gemeinsame Entwicklungsarbeit von Staat und gesellschaftlichen Gruppen“, Bonn 1982 (unveröffentlicht).

³⁵⁾ Th. Hanf, Freigesellschaftliche Träger und Staat in kooperativer Entwicklungshilfe. Ansprache zur Veranstaltung... a. a. O. (Anm. 34), S. 8.

Christian Heimpel: Deutsche Entwicklungspolitik vor der Wende?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/83, S. 3—11

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit deutet sich eine Wende an, die keineswegs nur auf den Regierungswechsel in Bonn zurückzuführen ist: Die anhaltende Wirtschaftskrise sowie das Wiederaufleben der Ost-West-Spannungen zwingen auch in anderen westlichen Ländern zu neuem Nachdenken. Die schwierige Haushaltslage erfordert die Konzentration der Hilfe auf prioritäre Bereiche. Dies führt auf die alte Frage nach den Kriterien für die Allokation von Hilfe und dem relativen Gewicht legitimer politischer und wirtschaftlicher Eigenziele des Westens sowie, angesichts des komplementären Charakters der Hilfeleistungen, nach den vom Nehmerland zu erwartenden Eigenanstrengungen.

Genau wie Außen- und Außenwirtschaftspolitik reflektiert auch Entwicklungspolitik den inneren Zustand eines Landes. Kein Land kann mehr geben, als es hat z. B. an Ressourcetransfer, technischem Know-how, Beiträgen zu globalen Problemlösungen, Marktchancen etc. Wenn die These richtig ist, daß die Bundesrepublik sowohl hinsichtlich der technisch-wissenschaftlichen Innovationsdynamik als auch ihres ordnungspolitischen Grundkonsenses hinter den Herausforderungen der modernen Weltgesellschaft zurückbleibt, hat eine grundsätzliche Neukonzeption der deutschen Hilfe kein Fundament. Der Verfasser empfiehlt eine Art Doppelstrategie: Langfristig eine Ausrichtung des gesamten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Instrumentariums (einschließlich der internationalen Zusammenarbeit) auf neue europäische und globale Probleme und Zusammenhänge, kurzfristig eine operative Effizienzsteigerung der deutschen Hilfe im Rahmen der bestehenden und teilweise bewährten, aus vorhergehenden Legislaturperioden übernommenen entwicklungspolitischen Konzeption.

Joachim Betz: Verschuldungskrise der Dritten Welt?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/83, S. 12—20

Von Mitte 1982 an häuften sich Liquiditätskrisen in der Dritten Welt in einem bisher nicht bekannten Umfang und führten zu einer ganzen Reihe spektakulärer Rettungsaktionen seitens des IWF, der Banken und öffentlichen Kreditgeber. Es erschien nun endgültig fraglich, ob die Hauptschuldner in der Dritten Welt ihre Schulden wieder ordnungsgemäß würden bedienen können und ob die Stabilität des ganzen internationalen Finanzsystems gewährleistet sei. Von einer generellen Überschuldung der Entwicklungsländer kann aber keine Rede sein. Es handelt sich um rezessionsbedingte, gehäuft auftretende und besonders ernste Liquiditätskrisen einer überschaubaren Anzahl hochverschuldeter Länder, die prinzipiell überwindbar scheinen, sofern sich nur eine mäßige Erholung der Weltwirtschaft einstellt.

Zur Gesundung der Verschuldungssituation sind einmal ernsthafte Anpassungsschritte der hochverschuldeten Länder der Dritten Welt nötig, die freilich gekoppelt sein müssen mit der Beibehaltung bzw. Steigerung des Nettoausleihvolumens der Banken an diese Länder, mit einem Offenhalten der Märkte für ihre Produkte und mit vorsichtigen wirtschaftlichen Ankurbelungsmaßnahmen in den Industrieländern.

Seit die entwicklungspolitische Dimension der internationalen Verschuldung mit dem drohenden Zusammenbruch des Weltwährungs- und -finanzsystems zusammenfällt, läuten auch in den Gläubigerländern die Alarmglocken. Dem IWF ist in den siebziger und achtziger Jahren eine große Bedeutung als Krisenmanager zugewachsen: Seine Stabilisierungsprogramme und Bereitschaftskredite sind für Entwicklungsländer häufig die letzte Möglichkeit, um in internationalen Gläubigerkreisen Kreditwürdigkeit wiederzuerlangen.

Während er ursprünglich nur währungspolitische Aufgaben wahrnehmen und kurzfristige Zahlungsbilanzhilfen leisten sollte, reicht die Funktion des IWF heute eindeutig in den entwicklungspolitischen Bereich hinein. Quoten, Stimmrecht, Organisationsstruktur und Kreditvergabepolitik des IWF zeugen von einem Übergewicht der Industrieländer. Er wurde zum Finanzpolizisten der Weltwirtschaft, der auch bei den zunehmend notwendigen Umschuldungen des Pariser Clubs eine wichtige Rolle spielt.

Die Krisendiagnosen des IWF und die daraus abgeleiteten Therapien widmen sich schwerpunktmäßig dem Problem der Inflation und tragen den vielfältigen Ursachen von Verschuldungs- und Kreditwürdigkeitskrisen nicht Rechnung. Eine Sanierung der Ökonomie wird meist nicht erreicht; selbst die Ziele der Inflationsbekämpfung und Zahlungsbilanzverbesserung werden nicht selten verfehlt. Statt dessen werden durch IWF-Programme die Lebensbedingungen der Unterprivilegierten verschlechtert. Die Bedingungen des IWF sind nicht politisch neutral, wie die Kreditvergabe an das kriegsführende Apartheidregime Südafrika und die Kreditverweigerung gegenüber dem ebenfalls kriegsführenden Vietnam belegen. Durch die Forderung innergesellschaftlicher oder außenpolitischer Kurskorrekturen überschreitet der IWF seine währungs- und finanzpolitische Kompetenz.

Der IWF ist eine reformbedürftige internationale Organisation. Den Zahlungsbilanzdefiziten der Entwicklungsländer als Oberflächenerscheinung struktureller Entwicklungsprobleme ist mit dem traditionellen Instrumentarium des Fonds nicht beizukommen. Die Forderungen der Entwicklungsländer zur Reform des IWF laufen im Kern auf einen erhöhten Ressourcentransfer zu weicheren Bedingungen hinaus. Doch nicht auflagenfreier Transfer, sondern nur langfristig angelegte Sanierungskonzepte auf der Grundlage einer reformierten, entwicklungspolitisch orientierten Konditionalität vermögen die Krise zu meistern.

Joachim von Stockhausen: Nichtstaatliche Entwicklungsträger auf dem Vormarsch?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/83, S. 33—38

In jüngerer Zeit hat das Interesse an der Arbeit der nichtstaatlichen Entwicklungsträger in den Ländern der Dritten Welt deutlich zugenommen. Der Beitrag befaßt sich mit der Frage, ob das mit entwicklungsstrategischen, finanziellen und politischen Überlegungen begründete Interesse die These bestätigt, daß die Zeit für die privaten Hilfswerke arbeitet.

Die Tätigkeit der nichtstaatlichen Entwicklungsträger zeichnet sich dadurch aus, daß sie durch die Auswahl von geeigneten Partnern die Zielbevölkerung unmittelbar anzusprechen und durch das Prinzip der subsidiären Förderung ihre Selbstverantwortung und Selbstentscheidung zu stärken versucht. Das Betätigungsfeld der nichtstaatlichen Träger wird durch den polit-ökonomischen „Freiraum“ begrenzt, den ihnen die jeweiligen Regierungen zubilligen.

Damit von den Kleinprojekten der nichtstaatlichen Entwicklungsträger die gewünschten sozio-ökonomischen Demonstrationseffekte ausgehen, bedürfen sie in nicht wenigen Fällen der zielgruppenbezogenen Unterstützung durch die staatliche Entwicklungshilfe. Gleiches gilt häufig auch mit umgekehrten Vorzeichen, d. h. daß die staatliche Entwicklungshilfe aus der Unterstützung durch die nichtstaatlichen Träger erfolgserhöhende Vorteile zieht. Doch staatliche Zuwendungen an die nichtstaatlichen Entwicklungsträger finden dort ihre Grenze, wo sie dazu beitragen, den von privaten Spenden ausgehenden Legitimationsdruck auf die nichtstaatlichen Träger zu vermindern.