

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 509

**Lösungsstrategien zur
Überwindung der Internationalen
Schuldenkrise**

Herausgegeben von

**Martin Dabrowski, Rolf Eschenburg
und Karl Gabriel**



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-50346-9>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-10-30 04:07:23
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DABROWSKI/ESCHENBURG/GABRIEL (Hrsg.)

**Lösungsstrategien zur Überwindung
der Internationalen Schuldenkrise**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 509

Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise

Herausgegeben von

Martin Dabrowski, Rolf Eschenburg
und Karl Gabriel



Duncker & Humblot · Berlin

Anschriften der Herausgeber:

Dr. Martin Dabrowski
Akademie Franz Hitze Haus
Kardinal-von Galen-Ring 50, D-48149 Münster

Prof. Dr. Rolf Eschenburg
Institut für Genossenschaftswesen, Universität Münster
Am Stadtgraben 9, D-48143 Münster

Prof. Dr. Dr. Karl Gabriel
Institut für Christliche Sozialwissenschaften, Universität Münster
Hüfferstraße 27, D-48149 Münster

Die Tagung wurde in Kooperation zwischen der katholisch-sozialen Akademie FRANZ HITZE HAUS, dem Institut für Genossenschaftswesen und dem Institut für Christliche Sozialwissenschaften der Universität Münster durchgeführt und von der Volkswagen-Stiftung finanziell gefördert.

Der vorliegende Tagungsband entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojektes „Wirtschaftsethische Beurteilung aktueller Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise“.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen
Schuldenkrise / Hrsg.: Martin Dabrowski ... – Berlin :
Duncker und Humblot, 2000
(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 509)
ISBN 3-428-10346-7**

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-9372
ISBN 3-428-10346-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Von der Veränderung und Neustrukturierung der globalen Strukturen, insbesondere im ökonomischen Bereich sind sowohl Industrie- wie auch Entwicklungsländer betroffen. Dieser Globalisierungsprozess, dem sich kein Land auf Dauer entziehen kann, ist vor allem für die Ökonomien weltwirtschaftlich (noch) nicht sehr wettbewerbsfähiger Entwicklungsländer mit großen Risiken, aber auch mit Entwicklungschancen verbunden. Voraussetzung dafür, dass diese Chancen genutzt werden können, ist ein hinreichender politischer und ökonomischer Gestaltungsspielraum.

Insbesondere den hochverschuldeten Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen (HIPC) fehlt dieser Spielraum, da sie einen Großteil der im Außenhandel erwirtschafteten Devisen für Zinszahlungen und – soweit überhaupt möglich – für die Tilgung ihrer Auslandsschulden aufwenden müssen. Hierdurch haben diese Länder keine Möglichkeit, mit einer aktiven und vorausschauenden Wirtschaftspolitik sinnvolle Reform- und Umstrukturierungsmaßnahmen ihrer Ökonomien einzuleiten; vielmehr sind sie dazu gezwungen, die Deviseneinnahmen aus dem Export zu maximieren. Es zählt nicht der langfristige volkswirtschaftliche Nutzen eines Projektes, sondern die kurzfristig zu erzielende Deviseneinnahme. Der fehlende ökonomische Spielraum hat darüber hinausgehend schwere negative Auswirkungen auf den Sozial- und Bildungsetat vieler Länder. Durch weitere Kürzungen in diesen Bereichen verschlechtert sich nicht nur die aktuelle sozioökonomische Situation der Bevölkerung, sondern dies hat auch Auswirkungen auf die Humankapitalbildung innerhalb des Landes und damit auf die zukünftigen Entwicklungschancen.

Aus diesem Grund ist die Internationale Schuldenkrise nicht nur ein wirtschaftswissenschaftliches, sondern auch ein sozialetisches Thema, das insbesondere von der Kampagne „Erlassjahr 2000“ in den letzten Jahren wieder in das Blickfeld des öffentlichen wie auch des wissenschaftlichen Interesses gerückt wurde. Zentrale Forderungen der Kampagne sind ein partieller und konditionierter Erlass der Auslandsschulden für eine ausgewählte Gruppe von Entwicklungsländern, die verstärkte Armutsbekämpfung in diesen Ländern u. a. durch die Einrichtung von Gegenwertfonds mit den durch den Schuldenerlass frei werdenden Mitteln und die Schaffung eines Internationalen Insolvenzrechts.

Der vorliegende Band dokumentiert die überarbeiteten Beiträge eines interdisziplinären Fachkongresses, der unter dem Arbeitstitel „Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise“ im Dezember 1999 in der ka-

tholisch-sozialen Akademie Franz Hitze Haus in Münster stattfand. Die Tagung geht auf eine Kooperation zwischen der Akademie, dem Institut für Genossenschaftswesen und dem Institut für Christliche Sozialwissenschaften der Universität Münster zurück. Ziel der Tagung war es, die u. a. von der Erlassjahr-Kampagne vorgeschlagenen Lösungsstrategien zur Überwindung der Schuldenkrise aus dem Blickwinkel unterschiedlicher wissenschaftlicher Forschungsansätze zu analysieren. Eigens stand die Frage im Mittelpunkt, welche Strategien sowohl aus ökonomischer Sicht sachgerecht als auch nach ethischen Maßstäben menschengerecht sind. Die Referate und Korreferate setzen sich sehr differenziert mit dem Problemkomplex der Internationalen Schuldenkrise auseinander und können so zu einer Versachlichung und wissenschaftlichen Fundierung der politischen Diskussion um den „richtigen“ Weg zur Überwindung der Krise beitragen.

Binnen relativ kurzer Zeit nach der Tagung konnte die Druckvorlage für den vorliegenden Band erstellt werden. Dies ist zuerst ein Verdienst der Autorin und der Autoren, denen wir für die sehr kooperative und effiziente Zusammenarbeit im Vorfeld der Tagung und danach besonders danken möchten. Dann besorgten Stefan Nacke und Andreas Fisch eigenverantwortlich und sehr engagiert die rasche elektronische Erfassung und Konvertierung von Texten und Dateien sowie die druckfähige Gestaltung der Texte. Frau Herta Rödl sorgte mit großem Einsatz für eine gewissenhafte Vorbereitung und einen reibungslosen Ablauf der Tagung; allen Dreien danken wir dafür sehr herzlich.

Münster, im Juli 2000

*Martin Dabrowski, Rolf Eschenburg
und Karl Gabriel*

Inhaltsverzeichnis

Ulrich Pfister

Historische Erfahrungen mit Lösungsstrategien zur Überwindung von Schuldenkrisen.....	9
--	---

Walter Eberlei

Erfahrungen mit Lösungsstrategien zur Überwindung von Schuldenkrisen Lateinamerikas und Sub-Sahara Afrikas (Korreferat).....	35
--	----

Thomas Ziesemer

Weltwirtschaftliche Krisen, Asienkrise und Lösungsstrategien (Korreferat).....	43
---	----

Johannes Müller SJ

Ethische Kriterien zur Beurteilung von Lösungsansätzen zur Überwindung der Schuldenkrise.....	55
--	----

Ingo Pies

Eine ökonomische Argumentationsgrundlage für ethische Kriterien zur Überwindung der Schuldenkrise (Korreferat).....	79
---	----

Joachim Wiemeyer

Die Lösung der Schuldenkrise als rechtsethisches Problem (Korreferat).....	91
---	----

Marc Piazzolo

Sozio-ökonomische Auswirkungen unterschiedlicher Ent- und Umschuldungs- strategien: Konsequenzen für die betroffenen Länder und die internationalen Finanzinstitutionen	101
---	-----

Gerhard Kruij

Therapien mit Nebenwirkungen – zur notwendigen Ergänzung ökonomischer Anpassungen durch eine soziale und eine politische Dimension (Korreferat).....	141
--	-----

Jörg Waldmann

Die soziale Implikation der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank (Korreferat).....	151
---	-----

Pedro Morazán

Schuldenumwandlung für Entwicklung im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative	171
---	-----

<i>Christiane Overkamp</i> Entschuldung und Gegenwertfonds – eine Einschätzung aus NGO-Perspektive (Korreferat)	201
<i>Alexander Pieske</i> Möglichkeiten und Grenzen der Entschuldung durch Gegenwertfonds (Korreferat)	207
<i>Kunibert Raffer</i> Vor- und Nachteile eines Internationalen Insolvenzrechts	213
<i>Rolf Eschenburg</i> Zur Funktion einer Insolvenzordnung aus institutionenökonomischer Sicht (Korreferat)	239
<i>Stefan Ulrich Pieper</i> Völkerrechtliche Aspekte eines Internationalen Insolvenzrechts (Korreferat)	245
<i>Gustav Dieckheuer</i> Entwicklungspolitische Strategien zur Überwindung externer Verschuldungslasten und zur nachhaltigen Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft	261
<i>Rolf J. Langhammer</i> Interne und externe Voraussetzungen für eine dauerhafte Überwindung der Verschuldung und die Integration der Schuldnerländer in die Weltwirtschaft (Korreferat)	291
<i>Friedhelm Hengsbach SJ</i> Der blinde Fleck in der Theorie auslandsverschuldeter Entwicklung (Korreferat)	299
<i>Franz Nuscheler und Walter Eberlei</i> Akteure und Interessengruppen bei der Lösung der Schuldenkrise	307
<i>Detlef Aufderheide</i> Relevante Akteure bei der Bewältigung der Schuldenkrise: Die Rolle der Gläubigerbanken und der Beitrag der institutionenorientierten Moralökonomik (Korreferat)	331
<i>Bernhard Emunds</i> Die Beiträge verschiedener Akteure zur Entschärfung der externen Verschuldungsdynamik von Entwicklungsländern (Korreferat)	339
Autorenverzeichnis	349

Historische Erfahrungen mit Lösungsstrategien zur Überwindung von Schuldenkrisen

Von Ulrich Pfister

Schuldenkrisen betreffen die gehäufte Zahlungsunfähigkeit oder drohende Zahlungsunfähigkeit souveräner Schuldner. Derart definierte Schuldenkrisen gibt es in Ländern der Dritten Welt seit die entsprechenden Länder existieren, also seit dem frühen 19. Jahrhundert. Allerdings unterliegen der Verlauf von Schuldenkrisen und besonders die jeweils praktizierten Lösungsmechanismen einem erheblichen historischen Wandel. Interessiert man sich in der heutigen Situation für mögliche Lösungsszenarien und diesbezügliche Handlungsspielräume, so lohnt sich deshalb ein Blick in die Geschichte der internationalen Finanzbeziehungen. Der vorliegende Beitrag gibt im ersten Teil einen Überblick über historische Schuldenkrisen sowie über deren Ursachen. Der zweite Abschnitt präsentiert empirisches Material zu den Merkmalen der in den vier Hauptphasen der Entwicklung der internationalen Finanzbeziehungen praktizierten Lösungsmechanismen gegenüber eingetretener oder drohender Zahlungsunfähigkeit souveräner Schuldner. Zuletzt wird auf die Implikationen unterschiedlicher Lösungsmechanismen für Anpassungsvorgänge in Ländern der Dritten Welt eingegangen. Seit den späten 1980er Jahren eingetretene Entwicklungen werden nicht berücksichtigt (inbes. Brady-Plan und Toronto-Initiative).

I. Historische Schuldenkrisen

Wie Abbildung 1 und Tabelle 1 zeigen, sind globale Schuldenkrisen, die ein Fünftel bis ein Drittel aller souveräner Staaten betreffen, seit dem frühen 19. Jahrhundert mehrfach, nämlich bislang sechs Mal, aufgetreten. Auch wenn vorgängige Kapitalflüsse jeweils eine breite Gruppe von Ländern zum Ziel hatten, so waren es jeweils zum größten Teil Länder der sogenannten Dritten Welt, in denen Zahlungsunfähigkeit drohte oder effektiv eintrat.

Schuldenkrisen in der Dritten Welt treten in einer gewissen Regelmäßigkeit auf. Tatsächlich fällt der Ausbruch der Krisen von 1826–1830, 1871–1880, 1931–1940 und 1982–1986 mit dem Beginn der Abschwungsphase in Kondratieffwellen, und die Krisen von 1891–1900 und 1911–1915 lassen sich in Verbindung mit Abschwungsphasen von Kuznetszyklen in den USA bringen. Es

scheint somit, dass sich das Phänomen der Schuldenkrise in Beziehung mit langen Wellen des Wirtschaftswachstums in der Weltwirtschaft setzen lasse.¹

Tabelle 1
**Globale Schuldenkrisen und die wichtigsten
zahlungsunfähigen Länder (1826–1986)**

Periode	Größte Schuldnerländer
1826–1830	Spanien, Großkolumbien, Mexiko, Brasilien, Griechenland, Peru, Argentinien, Chile
1871–1880	Osmanisches Reich, Spanien, Ägypten, Mexiko, 10 Südstaaten der USA, Peru, Kolumbien, Tunesien, Tunesien, Honduras, Uruguay, Costa Rica, Bolivien, Paraguay
1891–1900	Argentinien, Portugal, Brasilien, Griechenland, Uruguay, Serbien, Dominikanische Republik, Venezuela, Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, El Salvador
1911–1915	Osmanisches Reich, Mexiko, Bulgarien, Nicaragua, Brasilien, Österreich, Ungarn, Uruguay
1931–1940	Deutschland, Brasilien, Rumänien, Mexiko, Griechenland, Chile, Österreich, Jugoslawien, Polen, Ungarn, Kolumbien, Peru, Türkei, Uruguay
1982–1986	Mexiko, Brasilien, Argentinien, Polen, Venezuela, Nigeria, Türkei, Jugoslawien, Südafrika, Chile, Ecuador, Philippinen, Marokko, Rumänien, Sudan, Peru, Uruguay, Zaire

Quelle: Suter (1990), S. 96.

Angesichts der Verschiedenartigkeit der einzelnen Krisen ist ein derartiger Versuch allerdings schwierig – so hängt die Krise von 1826–1830 eng mit den Freiheitskämpfen in Lateinamerika und Südeuropa zusammen, diejenige der 1870er Jahre mit dem zyklisch verlaufenden Eisenbahnbau, während die Krise der 1930er Jahren eng mit Problemen auf weltweiten Rohwarenmärkten verbunden ist. In jedem Fall aber regt das mehrfache Auftreten von Schuldenkrisen den historischen Vergleich an. Für die Krisen der 1930er und der 1980er Jahre wurden empirische Studien zu den Determinanten der Wahrscheinlichkeit länderspezifischer Zahlungssuspension bzw. der Umschuldungswahrscheinlichkeit auf der Basis eines statistischen Vergleichs zahlreicher Länder durchgeführt.²

¹ So auch Suter (1990), S. 25–37 et passim; vgl. auch den theoretischen Versuch von Pfister/Suter (1987), S. 245–250; zur Datierung von Zyklen s. z. B. van Duijn (1983), S. 16, 147–192.

² Zu den 1930er Jahren Eichengreen/Portes (1986); Suter (1990), S. 99–111, 299–304; zu den späten 1970er und 1980er Jahren sind unter den zahlreichen Publikationen

Zusammen mit einer mittlerweile sehr umfangreichen weiteren Literatur zu empirischen Ursachen von Schuldenkrisen erlauben sie die Benennung der wichtigsten Faktoren.

(1) *Adverse Entwicklung von Einkommen und Schuldendienst.* Sowohl für die 1930er als auch für die 1980er Jahre weisen die meisten Untersuchungen einen starken Einfluss der Exportentwicklung in Verbindung mit der Entwicklung des Schuldendienstes, insbesondere den Zinszahlungen, auf die Auslösung von Zahlungsschwierigkeiten nach. Die Verringerung des so definierten Nettoaußeneinkommens eines Landes, das für Importe zur Verfügung steht, erhöht die Opportunitätskosten des Honorierens von Schuldverpflichtungen (in Termini von entgangenen Importen und damit verbundenen Konsum- und Wachstumschancen). Gleichzeitig mindert dieser Vorgang die Bonität eines Schuldnerlandes und damit die Wahrscheinlichkeit, dass es den Engpass durch neue Mittelzuflüsse von außen überbrücken kann.

Die adverse Entwicklung von Einkommen und Schuldendienst kann durch externe, schwer planbare Einflüsse verursacht sein. In den frühen 1980er Jahren ist etwa von Bedeutung, dass besonders in den USA und Großbritannien nach dem zweiten Erdölschock – anders als noch beim ersten Erdölschock – keine akkommodierende Geldpolitik gefahren, sondern eine Anpassung bei gleichzeitiger Reduktion der Inflation angestrebt wurde. Für die Länder der Dritten Welt hatte dies sowohl eine Erhöhung des Zinsendienstes als auch – über den Nachfrageeffekt – eine Verschlechterung der Exporteinkommen zur Folge.³ Ähnlich ist der vielfach 50 % und mehr erreichende Preiszerfall bei Rohwaren in der Weltwirtschaftskrise von 1929–1933 bei gleichzeitig im Gefolge des Börsencrashes in den USA hohen Realzinsen als ein länderübergreifender Vorgang einzustufen, der weiträumig Zahlungsschwierigkeiten verursachte.⁴

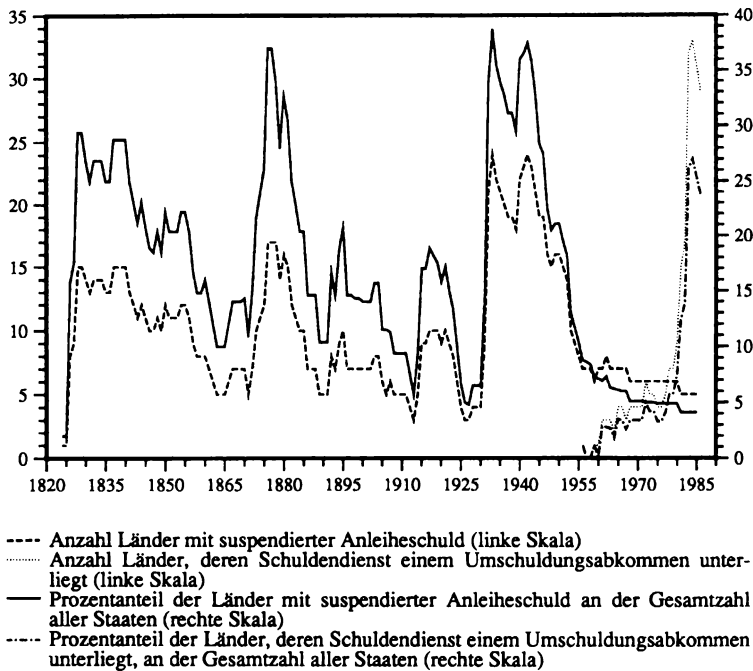
Eine Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Exporten und Schuldendienst kann sich aber auch auf Grund binnenwirtschaftlicher Faktoren einstellen. In unseren eigenen Analysen zu den 1930er und den 1980er Jahren zeigt sich relativ konsistent ein unabhängiger negativer Einfluss der Höhe des vorgängigen Wirtschaftswachstums auf die Wahrscheinlichkeit von Zahlungsschwierigkeiten. Die einzige Studie, die für die Zahlungsschwierigkeiten der 1980er Jahren mit einem gewissen Erfolg strukturelle Faktoren dingfest machen konnte, diejenige von Berg und Sachs, identifizierte zwei für die Wahrschein-

hervorzuheben Cline (1984); Callier (1985); Berg/Sachs (1988); s. auch die bei Suter (1990), S. 311 berichtete Analyse von Pfister/Suter (1986), S. 174–185.

³ Der Vorgang wird detailliert durch den Economic Outlook der OECD nachgezeichnet; vgl. z. B. Nr. 29, July 1981, S. 26–31.

⁴ Kindleberger (1973), S. 88–109, 148–153; zur Diskussion der Geldpolitik s. Temin (1976).

lichkeit des Erfordernisses einer Umschuldung maßgebliche Variablen, die auch mit einer vorgängigen Wachstumschwäche kompatibel sind:⁵



Quelle: Suter (1990), S. 87.

Abb. 1: Auftreten und Dauer globaler Schuldenkrisen 1820–1986:
 Anzahl zahlungsunfähiger Schuldnerländer (linke Skala) und Prozentanteil
 zahlungsunfähiger Länder an der Gesamtzahl aller Staaten (rechte Skala)

Erstens das *Außenwirtschaftsregime*. Eine Reihe von Studien haben gezeigt, dass eine Exportorientierung, d. h. eine Förderung der exportierfähige Güter erzeugenden Sektoren bzw. Unternehmen (was nicht mit einer Politik des *Laissez-faire* gleich bedeutend ist), dem Wirtschaftswachstum förderlich ist, und dass Länder mit einer hohen Exportorientierung die außenwirtschaftlichen Schocks der 1970er und 1980er Jahre besser verarbeiten konnten als Länder, die einen Entwicklungspfad der importsubstituierenden Industrialisierung verfolgten. Ei-

⁵ Berg/Sachs (1988), S. 288–301; vgl. auch Hernandez-Trillo (1995), S. 168, 170–171 für die große Bedeutung einer Unterschreitung des Wachstumspotentials für die Auslösung von Zahlungsschwierigkeiten.

ne geringe Exportorientierung des Außenwirtschaftsregimes trug somit umgekehrt zu einer strukturellen Wachstumsschwäche und zu einer fragilen Außenbilanz bei. Entsprechend waren Länder mit offenen Außenwirtschaftsregimes in den 1980er Jahren unterdurchschnittlich häufig von Zahlungsschwierigkeiten betroffen.⁶

Zweitens die *Höhe der Einkommensungleichheit*. Eine hohe Ungleichheit der persönlich verfügbaren Einkommen in einem Land kann mit einer Fehlallokation von Produktionsfaktoren und Nachfragemacht einhergehen und damit das Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen. Zudem kann eine hohe Einkommensungleichheit die Legitimität eines politischen Regimes untergraben und damit seinen wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum, etwa im Hinblick auf das Ergreifen von Anpassungsmaßnahmen, stark einschränken.⁷

Sowohl die Existenz eines bestimmten Außenwirtschaftsregimes als auch die Implikationen einer hohen Einkommensungleichheit können eng mit der Struktur eines politischen Regimes im Zusammenhang stehen. Es fällt auf, dass sowohl in den 1920er als auch in den 1970er Jahren das Auftreten von Kapitalflüssen nach Ländern der Dritten Welt mit einer weiten Verbreitung populistischer Regimes einher ging. Diese legten den Akzent ihrer Politik häufig auf Umverteilungsmaßnahmen zu Gunsten einer schmalen Klientel, die in der überwiegenden Zahl der Fälle die städtische Mittelschicht und die im formellen Sektor beschäftigte Arbeiterschaft umfasste. Die Möglichkeit zur Staatsverschuldung im Ausland (bedingt etwa durch eine Verbesserung der Kreditwürdigkeit dank höherer Rohstoffpreise oder durch ein hohes weltweites Kapitalangebot) wurde offenbar häufig dazu benutzt, über Budgetdefizite finanzierte Umverteilungsmaßnahmen zu intensivieren. Dies zeigt in jedem Fall eine Reihe von Fallstudien. Eine eigene ländervergleichende Analyse zur zweiten Hälfte der 1970er Jahre zeigt überdies, dass die Höhe an Euromarktschulden negativ mit dem Wirtschaftswachstum eines Landes korreliert war. Dieser Befund stellt einen indirekten Hinweis darauf dar, dass mindestens Euromarktkredite (anders als die in der Regel projektgebundene Entwicklungshilfe) zum Teil konsumptiv verwendet wurden. Mittelfristig musste eine derartige Konstellation unweigerlich zu einer adversen Entwicklung von Einkommen und Schuldendienst sowie zu einer Verschlechterung der Außenbilanz führen.⁸

⁶ Klassisch Balassa (1982, 1984); vgl. weiter Kavoussi (1984); Hernandez-Trillo (1995), S. 171–172; Harrison (1996).

⁷ Berg/Sachs (1988), S. 283; Clarke (1995).

⁸ Berg/Sachs (1988), S. 283–284 mit Verweis auf die Länderfallstudien in Sachs/Collins (1989); ein nützlicher deutschsprachiger Band mit Fallstudien ist Betz (1983); historische Fallstudien in Suter (1990), Kap. 4; zu Lateinamerika in den 1920er

(2) *Fragilität der finanziellen Position von Schuldner*. Vor allem historische Analysen von Booms und Zusammenbrüchen an Finanzmärkten haben betont, dass gegen Ende der Entwicklung von Blasen die finanzielle Situation von Schuldnern zunehmend fragil wird. Die wichtigsten Hinweise sind die Erfordernis, auch einen Teil der Zinszahlungen durch Neukredite abzudecken, sowie die zunehmend kürzere Fristigkeit von Krediten. Greifen die Gläubiger zu einer Rationierung von Krediten, z. B. weil sie das kritische Niveau der Exponierung gegenüber einem bestimmten Schuldner erreichen, wird dessen finanzielle Position unhaltbar.⁹

Es ist allerdings schwierig, eine Zuspitzung von systemischer Fragilität als Auslöser von Schuldenkrisen in Ländern der Dritten Welt empirisch konkret nachzuweisen. Eine Reihe von statistischen Analysen zu den Determinanten von Zahlungsschwierigkeiten – auch solche zu den 1930er Jahren – weisen immerhin einen gewissen negativen Einfluss der Reservehaltung (gemessen an den Importen) auf die Wahrscheinlichkeit des Ausbruchs von Zahlungsschwierigkeiten nach.¹⁰ In einer relativ frühen Studie haben Eaton und Gersovitz allerdings einschränkend darauf hingewiesen, dass in den 1970er Jahren erwartungsgemäß Kredite Währungsreserven als Mittel zur Dämpfung von Schwankungen in Exporterlösen substituierten. Höchstens ihr Befund, dass bereits in der ersten Hälfte der 1970er Jahre eine Reihe von Ländern im Bereich von Eurokrediten unter einer Angebotsrestriktion litten, deutet auf ein Potenzial von systemischer Fragilität hin.¹¹ Ebenfalls einen Hinweis auf eine Zunahme systemischer Fragilität in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren stellen die zunehmend kürzeren Fristen und damit das Erfordernis einer zunehmend häufigeren Überwälzung von alten auf neue Krediten dar. Zudem ging nach 1978 der Nettotransfers stark zurück, um sich 1984 ins negative zu wenden. Als Kehrseite davon nahmen Zinsen und Amortisationen in diesen Jahren stark zu, so dass die Kreditnehmer zur Leistung des Schuldendienstes zunehmend auf neue Kredite angewiesen waren. Ebenfalls ist eine Zunahme der kurzfristigen Schuld zu verzeichnen, die auf ihrem Höhepunkt um 1980–1982 im Durchschnitt knapp 1/5 der gesamten Außenverpflichtungen betrug. Beim Ausbruch der Verschuldungskrise 1982 bestand deshalb in mehreren Fällen das Problem der Aufrechterhaltung von Kreditlinien zur Handelsfinanzierung – übrigens im Unterschied zu den 1930er Jahren, als die Handels- und Anleihefinanzierung institutionell scharf getrennt waren. Die markante Verkürzung der Laufzeiten impliziert in jedem

und 1930er Jahren vgl. *Marichal* (1989) sowie einige Beiträge in *Eichengreen/Lindert* (1989); die erwähnte ländervergleichende Analyse in *Pfister/Suter* (1986), S. 158–165.

⁹ *Minsky* (1977, 1982).

¹⁰ Vgl. oben, Anm. 2; s. auch *Hernandez-Trillo* (1995), S. 170–171.

¹¹ *Eaton/Gersovitz* (1980), S. 11–14, 19 f.

Fall eine fehlende Fristenkongruenz bei der Entwicklungsfinanzierung und damit eine steigende Risikobehaftung des Verschuldungspfads.¹²

(3) *Zahlungsverzug als rationaler Entscheid.* Ein Zahlungsverzug tritt nicht von selbst auf Grund struktureller Ursachen oder bestimmter Umstände ein, sondern er ist letztlich das Ergebnis eines Entscheids seitens des Schuldners. Eine Reihe von Arbeiten haben deshalb seit den 1980er Jahren internationale Finanzflüsse unter Einschluss der Option der Zahlungsverweigerung untersucht. Man ist dabei von der Tatsache ausgegangen, dass mangels eines internationalen Insolvenzrechts die Rückzahlung eines einem souveränen Schuldner gewährten Kredits nicht ex ante sicher gestellt werden kann. Damit kann die Kreditvergabe an souveräne Schuldner unter dem Blickwinkel unvollständiger Kontrakte und dem möglichen Vorhandensein von Informationsasymmetrien betrachtet werden. In der Folge wurden Modelle des für Schuldner bzw. Gläubiger optimalen Kapitaltransfers entwickelt.¹³ Allerdings wurden im Rahmen dieses Forschungsstrangs kaum erfolgreich empirische Analysen vorgelegt,¹⁴ aber er trägt doch dazu bei, einige Aspekte der Schuldenkrise der 1980er Jahre klarer zu erkennen. (Vergleichbare Analysen für frühere Schuldenkrisen fehlen.) Zudem ist dieser Aspekt für die Erörterung einer organisierten Schuldenreduktion von Bedeutung.

Erstens bestehen wie schon erwähnt Hinweise darauf, dass die Gläubiger souveräner Schuldner in den 1970er Jahren Kredite rationiert haben. Mindestens zum Teil richtete sich die Höhe der Kreditrestriktion nach den vermuteten Kosten einer Schuldendienstverweigerung für den Schuldner. Diese Kosten sind um so höher, je stärker der Schuldner für die Finanzierung von Investitionen auf zukünftige Kredite und damit seine Reputation angewiesen ist, je mehr er unter Strafmaßnahmen, die seinen Außenhandel stören, zu leiden haben wird und schließlich je niedriger die Kosten des Konsumausgleichs durch Finanzierung über externe Kredite (je niedriger also der Zinssatz) ist. Entsprechend konnten sich Länder mit einer hohen weltwirtschaftlichen Verflechtung und mit einer starken ex ante-Verpflichtung zu einer entwicklungsorientierten Politik wenig

¹² Diese Aussagen stützen sich auf die World Debt Tables der Weltbank; eine Auswertung z. B. in *Pfister/Suter* (1986), S. 134–141, zu den Verhandlungsproblemen im Zusammenhang mit kursfritigen Krediten S. 249–250; zu den 1930er Jahren vgl. *Eichengreen/Portes* (1989), S. 20–21.

¹³ Die Literatur umfasst unter anderem *Eaton/Gersovitz* (1981); *Kletzer* (1984); *Sachs* (1984); *Cohen/Sachs* (1986); *Eaton et al.* (1986); *Spiegel* (1995); *Fafchamps* (1996); vgl. auch die Diskussion in *Reinhardt* (1990), S. 46–50, 86–100 sowie *Ziesemer* (1997), S. 89–121.

¹⁴ *Hernandez-Trillo* (1995). Seine empirischen Ergebnisse können größtenteils auch als Auswirkungen der bisher angesprochenen strukturellen Faktoren interpretiert werden; vgl. die in Anm. 5, 6 und 10 zitierten Stellen dieser Studie.

stens in der ersten Hälfte der 1970er Jahre überdurchschnittlich stark verschulden. Die Tatsache, dass Produktionsfunktionen in der Regel nicht linear homogen sind, zum Beispiel auf Grund von Skalenerträgen, was bei höherem Kapitaleinsatz auch einen höheren Ertrag von kreditfinanzierten Investitionen impliziert, mag zum Teil erklären, weshalb sich bereits entwickelte Schwellenländer höher verschulden konnten als die ärmsten Länder der Dritten Welt. Schließlich kann auch die Verkürzung von Fristen und der Anstieg von Spreads um etwa 1980 als Reaktion darauf interpretiert werden, dass mit zunehmender Erhöhung der Verschuldung die Anreize von ex post-Opportunismus für Schuldner steigen. Umgekehrt erhöht die Verschärfung der Kreditrestriktion durch Gläubiger über den Effekt auf die Verweigerungskosten seitens der Gläubiger selbst wiederum die Wahrscheinlichkeit einer Suspension.¹⁵

Zweitens ist auf die *moral hazard*-Implikationen hingewiesen worden, die sich aus der Existenz des spätestens Ende der 1970er Jahre voll ausgebildeten Instruments der in der Regel mit konditionierter Finanzhilfe verbundenen Umschuldung ergeben. Für Schuldner verringerte die Möglichkeit einer Umschuldung die Gefahr, durch Reputationsverluste und Retorsionsmaßnahmen von der Weltwirtschaft ausgeschlossen zu werden. Umgekehrt bot das Umschuldungsinstrument in Verbindung mit konditionierter Anpassungsfinanzierung Gläubigern die Sicherheit, dass Schuldner sich beim Ausbruch von Zahlungsschwierigkeiten nicht von der Weltwirtschaft zurückziehen würden und dass gleichzeitig ein extern induzierter Wachstumsschub auf Grund von Skaleneffekten in Reichweite blieb. Eine derartige Perspektive bewirkte eine Ausweitung sowohl der Kreditnachfrage als auch des Angebots und begünstigte somit die Möglichkeit des Aufbaus eines Schuldenüberhangs, auf den noch zurückzukommen sein wird. Sie mag so auch erklären, weshalb in den frühen 1980er Jahren gängige Verschuldungsindikatoren einen höheren Wert erreichten als in den späten 1920er Jahren. Ähnlich ist darauf hinzuweisen, dass ägyptische Anleihen der 1860er und 1870er Jahren in ihrem (tiefen) Preis eine wesentlich höhere Verzugswahrscheinlichkeit beinhalteten als Eurokredite um 1980, was sich entsprechend in einem vergleichsweise tieferen Angebot niedergeschlagen haben dürfte.¹⁶

Wie erwähnt sind frühere Schuldenkrisen bislang noch nicht systematisch unter kontrakt- und informationstheoretischen Gesichtspunkten untersucht worden. Auf Grund einer größeren Zerstreuung der Gläubiger, einer schlechteren Informationslage sowie angesichts des Fehlens der Instrumente von Umschul-

¹⁵ Eaton/Gersovitz (1980, 1981); Sachs (1984), S. 17–28; Reinhardt (1990), S. 86–97; Spiegel (1995).

¹⁶ Spiegel (1995); zum historischen Vergleich s. Feder/Just (1984), S. 347–348; Jorgensen/Sachs (1989), S. 53–58.

dung und konditionierter Anpassungsfinanzierung dürfte sich das Verhalten von Akteuren in internationalen Finanzmärkten über die Zeit hinweg stark gewandelt haben. Während diese Aussage für die Kreditvergabe und für die Mechanismen, die zum Ausbruch von Schuldenkrisen führen, noch vertiefter Forschung bedarf, kann sie für die Entwicklung von Regelungsmechanismen klar belegt werden.

II. Regelungsmechanismen von Schuldenkrisen

Der Wandel von Regelungsmechanismen kann nicht losgelöst von der Entwicklung von Finanzinstrumenten und Gläubigerstruktur behandelt werden. Bis zum zweiten Weltkrieg nahmen Finanzflüsse in Länder der Dritten Welt ausschließlich die Form der Anleihe an. Die Märkte waren national bzw. nach Währung stark segmentiert, wobei London, Paris und nach dem Ersten Weltkrieg New York die dominierenden Märkte waren, an denen Anleihen emittiert wurden. Auch die einzelnen Anleihen waren über ein breites Publikum verstreut: Bei den Mitte der 1920er Jahre in den USA begebenen Auslandsanleihen betrafen bis zu 90 % der Verkäufe einen Wert von unter US-\$ 5000, und die Auslandsverbindlichkeiten des zaristischen Russland gegenüber französischen Gläubigern im Wert von FF 11 Mia. wurden von 1,6 Mio. Einzelanlegern gehalten. Entsprechend stellten sich beim Ausbruch von Zahlungsschwierigkeiten große Kooperationsprobleme unter Gläubigern. Insbesondere ist hervorzuheben, dass in der Regel die Handelsfinanzierung und das Investment Banking bzw. das Anleihen haltende Publikum völlig voneinander getrennt waren, was die Möglichkeit von Retorsionsmaßnahmen beschränkte.¹⁷

Die Kooperationsprobleme unter Gläubigern im Fall von Zahlungsproblemen wurden in einem langwierigen Prozess des Aufbaus nationaler Verbände der Halter von Auslandsanleihen reduziert. Bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts begannen Anleger bei Zahlungsschwierigkeiten souveräner Schuldner Ausschüsse zu bilden. Allerdings fehlte es diesen Komitees bis ins späte 19. Jahrhundert oftmals an Ressourcen (selbst zum Sammeln relevanter Information über das Schuldnerland), sie waren zersplittert (über Gläubiger unterschiedlicher Schuldner hinweg, und zum Teil existierten sogar für dasselbe Schuldnerland mehrere Komitees) und besaßen oft kein Verhandlungsmandat, während Gläubiger einem Verhandlungsergebnis durch eine Versammlung zustimmen mussten. Bis in die 1930er Jahre entwickelte sich immerhin in Großbritannien die 1868 gegründete *Corporation of Foreign Bondholders* (CFBH)

¹⁷ Dieser und der folgende Abschnitt nach *Eichengreen/Portes* (1989), S. 15–21; *Suter* (1990), S. 56–57, 112–113.

zu einer vom Parlament anerkannten (1898) offiziellen Vertretung der Interessen der Halter von Auslandsanleihen. Insbesondere arbeitete die CFBH zur Verhinderung der Auflage neuer Anleihen durch in Zahlungsverzug befindliche Länder mit der Londoner Börse zusammen. Zudem versuchte sie gelegentlich über den diplomatischen Apparat der britischen Regierung Druck auf Schuldnerländer auszuüben. In den USA entstand erst 1932/33 mit Unterstützung des *State Department* der *Foreign Bondholders Protective Council* (FBPC). CFBH und FBPC arbeiteten in der Schuldenkrise der 1930er Jahre zum Teil lose zusammen.

Der übliche Verlauf von Schuldenkrise und Schuldenregelung von souveränen Schuldnern in der Dritten sah somit in der Ära der Anleihe so aus, dass Zahlungsschwierigkeiten wegen Informations- und Kooperationsproblemen unmittelbar dazu führten, dass Anleihen Not leidend wurden. Ein je nachdem erst jetzt gebildetes Komitee handelte darauf in Verhandlungen, die Jahre oder auch Jahrzehnte dauern konnten, ein Abkommen aus, das in der Regel einen beträchtlichen Schuldenerlass beinhaltete. Im weiteren Verlauf dieses Abschnitts werden vor allem auf den Berichten der nationalen Anlegerverbände fußende Angaben über das Zustandekommen solcher Regelungen sowie ihre Konditionen gemacht. Der Status einer Anleihe als Not leidend beinhaltete allerdings keineswegs, dass der Schuldner überhaupt keine Zahlungen geleistet hätte. Viele Schuldner leisteten gelegentlich Teilzahlungen. Zudem kauften Schuldnerländer teils vertragswidrig, teils durchaus auch vertragskonform Anleihen zu (tiefen) Marktpreisen zurück. Die vier wichtigsten säumigen Schuldnerländer Lateinamerikas der 1930er und 1940er Jahre kauften so zwischen 5 und 31 % ihrer ausstehenden Anleihen zurück.¹⁸

Zwischen dem Zweiten Weltkrieg und den späten 1980er Jahren war die Anleihe als Instrument des Finanztransfers in Länder der dritten Welt weitgehend bedeutungslos. Im Vordergrund standen vielmehr bilaterale Vergabungen von Staaten im OECD-Raum (Handelskredite, Entwicklungshilfe), seit den frühen 1970er Jahren zunehmend Kredite von multilateralen Institutionen, unter denen die Weltbank (IBRD) im Vordergrund steht, sowie vor allem Eurokredite. Die Entwicklungshilfe entstand einerseits aus kolonialen Entwicklungsprogrammen der 1930er Jahre, andererseits aus der strategischen Hilfe der USA in der Zeit des Kalten Kriegs (Ausgangspunkt war der Marshall-Plan 1948). Seit 1960 waren staatliche Entwicklungshilfegeber im *Development Assistance Committee* (DAC) organisiert, und im Verlauf der 1960er Jahren trugen zunehmend sämtliche OECD-Länder zur Entwicklungsfinanzierung bei. Die Ausweitung der Entwicklungsfinanzierung durch multilaterale Institutionen in den frühen 1970er Jahren stand in engem Zusammenhang mit einer seit den späten

¹⁸ Jorgensen/Sachs (1989), S. 66–68.

1960er Jahren wachsenden Kritik an einer mangelnden Professionalität der bilateralen Entwicklungshilfe sowie an deren Rückbindung an nationale Interessen der Geberländer. Die im Wesentlichen auf London konzentrierten Eurodollarmärkte entstanden seit den späten 1960er Jahren im Gefolge des wachsenden Leistungsbilanzdefizits der USA und weiteten sich in den 1970er Jahren im Zusammenhang mit dem sog. Recycling von Petrodollars aus. Eurokredite an souveräne Schuldner aus der Dritten Welt wurden zu einem beträchtlichen Teil durch Banksyndikate vergeben. Bei großen Krediten konnte ein Konsortium einige hundert teilnehmende Banken umfassen, doch war das gesamte Volumen stark auf rund ein Dutzend vorwiegend in den USA domizilierter sog. *Money centers* konzentriert. Die Laufzeit der Kredite war mit 8–9 Jahren wesentlich kürzer als bei der Entwicklungsfinanzierung, und die auf LIBOR plus einem Zuschlag basierende Verzinsung war variabel.¹⁹

Die geringe Zahl an involvierten Gläubigern reduzierte die im Fall der Zahlungsschwierigkeiten eines Gläubigers bestehenden Kooperationsprobleme massiv. Insbesondere kam es in der Regel vor einer formellen Verzugserklärung zu einem heute üblicherweise als multilaterale Umschuldung bezeichneten Abkommen, das je nachdem die Veränderung der Bedingungen bestehender Kredite, die Überwälzung alter auf neue Kredite bzw. die ausgehandelte Vergabe neuer Kredite beinhaltete. Eine Umschuldung wurde erstmals für die Auslandsschulden Argentiniens gegenüber staatlichen Gläubigern 1956 durchgeführt, und bis in die späten 1970er Jahre erlebte das Verfahren im Zusammenhang mit einer sehr langsam zunehmenden Häufigkeit von Zahlungsschwierigkeiten eine allmähliche Institutionalisierung. Staatliche Gläubiger organisierten sich allmählich im sog. Pariser Club (in Paris wurde seit 1974 ein ständiges Sekretariat betrieben), und dessen Umschuldungsabkommen wurden vermehrt an ein Beistandsabkommen des Schuldnerlandes mit dem IMF gekoppelt: Von den zwölf Abkommen der 1970er Jahre wurde nur eines nicht von einem IMF-Beistandsabkommen begleitet, während dies im Zeitraum 1956–1969 noch für vier der zehn Abkommen zutraf. Aus einem institutionenökonomischen Gesichtspunkt hatte ein solches Beistandsabkommen den Sinn, ein Schuldnerland auf eine hohe Exposition gegenüber der Weltwirtschaft zu verpflichten, was die Kosten einer Schuldendienstverweigerung für den Schuldner erhöhte (vgl. Abschnitt I) und somit seitens der Gläubiger Vertrauen in den künftigen Zahlungswillen des Schuldners schuf. Seit der konfliktiven Umschuldung Perus (1976–1978) wurde schließlich diese Kombination der konditionierten Anpassungsfinanzierung mit einer Umschuldung auf von Banken vergebene Eurokre-

¹⁹ Übersichten von Volumina und Akteurstrukturen finden sich in der älteren Literatur sehr zahlreich. Vgl. z. B. Abbott (1979), S. 26–46, 62–64, 104–106; Nunnenkamp/Junge (1985), S. 7–11, 34–35.

dite ausgeweitet. In den 1980er Jahren stand somit ein einigermaßen funktionierendes kooperatives Verfahren zur Verfügung, das eine Schuldenregelung ohne vorgängigen formellen Verzug ermöglichte. In der Regel dauerten die Verhandlungen zwischen dem Wunsch eines Landes, eine Umschuldung durchzuführen, bis zum Abschluss eines Abkommens etwa ein Jahr, wobei die Verhandlungen bei Abkommen von Banken allerdings im Mittel etwas länger dauerten. Zudem wurden die Verhandlungen für diese Abkommen nicht von allen Gläubigern geführt, sondern von einem Steuerausschuss, der weitgehend mit den Führern des ursprünglichen Syndikats identisch war.²⁰

Im Folgenden seien nun kurz die Bedingungen der für Not leidende Anleihen getroffenen Schuldenregelungen bzw. der modernen Umschuldungsabkommen miteinander verglichen (Tabellen 2 und 3). Zunächst seien die Regelungen zu Not leidenden Anleihen betrachtet.²¹

Tabelle 2

Merkmale von Schuldenregelungen für Not leidende internationale Anleihen von Staaten der Dritten Welt (1821–1980; in Klammern: Anzahl Abkommen)

Periode	1821–1870	1871–1925	1926–1980	Mittel
Dauer der Zahlungssuspension Durchschnitt in Jahren	14,1 (25)	8,4 (57)	10,7 (38)	10,3 (120)
Politische Einflussnahme durch bzw. Abtretung von Eigentumsrechten an Gläubiger in Prozent	16,0 (25)	26,3 (57)	2,7 (37)	16,8 (119)
Reduktion des Zinssatzes Durchschnitt in Prozent	15,4 (17)	15,7 (40)	35,0 (27)	21,8 (84)
Kapitalisierungsrate der Zinsrückstände Durchschnitt in Prozent	80,7 (18)	63,4 (28)	37,9 (14)	62,6 (60)
Reduktion der ausstehenden Schuld Durchschnitt in Prozent	2,6 (20)	26,0 (42)	22,2 (24)	19,5 (86)

Quelle: Suter (1990), S. 118, 121, 123–125; vgl. Suter/Stamm (1992), S. 653, 659.

²⁰ Bittermann (1973); Hardy (1982); IMF (1983); Pfister/Suter (1986), S. 215–241; Pfister/Suter (1987), S. 251–259; Reinhardt (1990), S. 148–204; Suter/Stamm (1992), S. 664.

²¹ Wo nicht anders erwähnt, folgt die Diskussion Suter (1990), S. 117–131.

Gemeinsam an den in der Ära der Anleihe praktizierten Regelungsmechanismen ist eine beträchtliche Schuldenentlastung (vgl. letzte Kolonne in Tabelle 2): Im Mittel wurden die ausstehende Schuld sowie der Zinssatz um etwa ein Fünftel reduziert, gut ein Drittel der aufgelaufenen Zinsen wurde abgeschrieben. Im Einzelnen weisen jedoch die drei auf gehäufte Schuldenkrisen folgenden Phasen von Regelungsabkommen unterschiedliche Muster auf. Nach der ersten bemerkenswerten Schuldenkrise im frühen 19. Jahrhundert blieben Anleihen relativ lange suspendiert, was durch die erwähnte schwache Organisation von Gläubigern in dieser Ära bedingt gewesen sein dürfte. Allerdings war die im Durchschnitt gewährte Schuldenerleichterung sehr gering: Der Betrag der ausstehenden Schuld wurde nur minimal reduziert, und auch der Zinssatz wurde im Vergleich zu den anderen beiden Perioden weniger stark gesenkt. Schließlich wurde nur ein Fünftel der akkumulierten Zinsrückstände abgeschrieben, was angesichts der langen Dauer der Zahlungssuspension für die Schuldner eine erhebliche Bürde darstellte.

Im Zeitraum 1871–1925 wurde rascher als in den anderen Perioden ein Abkommen getroffen, nämlich schon in etwas mehr als acht Jahren nach Eintreten des Zahlungsmoratoriums. Die erhöhte Effizienz der Schuldenregelung wenigstens aus Gläubigersicht mag wenigstens im Fall Großbritanniens mit der erwähnten Institutionalisierung der CFBH in Zusammenhang stehen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die fragliche Periode die Ära des Hochimperialismus darstellt. Schuldenregelungen gingen in dieser Phase in über ein Viertel der Fälle mit einer politischen Intervention der Staaten, die Gläubiger aufwiesen, einher (Schwerpunkte von Schuldenregelungen bilden die frühen 1880er sowie die 1890er Jahre). Eine solche Intervention konnte sowohl die Form einer kurzfristigen bewaffneten Aktion annehmen (z. B. Hafenblockade Venezuelas 1902/03 durch Deutschland, England und Italien) als auch die Errichtung einer Schuldenadministration durch die Gläubiger beinhalten, die in eine Kolonialisierung münden konnte. Besonders bekannte Beispiele für die letztere Entwicklung sind die Ereignisse in Ägypten (1876), im Osmanischen Reich (1881) und in Marokko (1903/4). Im Fall lateinamerikanischer Schuldner war dagegen die Abtretung von Eigentumsrechten häufiger; sie bezog sich insbesondere auf die Übereignung von Eisenbahngesellschaften (fünf Fälle) sowie Grund und Boden (drei Fälle).²² Eine überdurchschnittliche Effizienz (aus Gläubigersicht) hinsichtlich des Erreichens eines Schuldenabkommens in der zweiten Periode ging mit etwa durchschnittlichen Konditionen der Schuldenerleichterung einher. Dabei ist zu beachten, dass in Fällen einer Intervention bzw. einer Eigentumsabtretung in der Regel günstigere Konditionen gewährt wurden. In den

²² Zu Einzelbeispielen vgl. *Suter* (1990), S. 147, 187–189 sowie die dort angegebene Literatur.

restlichen drei Vierteln der Abkommen waren die Bedingungen dagegen härter; insbesondere betrug die Rate der Schuldenreduktion nur 17,7 % (gegenüber 26 % in allen Fällen).

In der letzten Periode dauerte es wieder etwas länger, bis ein Abkommen geschlossen werden konnte (gut zehn Jahre), die Periode der Verbindung einer Schuldenregulierung mit einem tief greifenden Eingriff in politische und wirtschaftliche Strukturen war klar vorbei, und gleichzeitig wurde eine überdurchschnittliche Schuldenerleichterung gewährt: Der Zinssatz wurde um gut ein Drittel reduziert, und die Zinsrückstände wurden zu gegen zwei Drittel abgeschrieben. Unter Ausklammerung von Schuldenabkommen mit Interventionen bzw. Eigentumsabtretungen war nach der Weltwirtschaftskrise auch die Reduktion der ausstehenden Schuld überdurchschnittlich hoch (23,2 % bei einem Mittel von 15,6 %). Bei den vier wichtigsten säumigen lateinamerikanischen Schuldnern wurden durch diese Abkommen die Gesamtrendite der in den 1920er Jahren begebenen Anleihen auf ca. 52–56 % (Bolivien, Chile, Peru) bzw. 85 % (Kolumbien) einer risikolosen Anlage in amerikanische Staatspapiere gedrückt. Es scheint auch, dass die Kosten der Zahlungsunfähigkeit im Sinn eines Ausschlusses von internationalen Kreditflüssen in den späten 1940er und frühen 1950er Jahren marginal waren.²³

Man kann versuchen, insbesondere die Unterschiede zwischen der zweiten und der dritten Periode unter dem Aspekt des Wandels von globalen Machtverhältnissen zu sehen. Das späte 19. Jahrhundert war durch die – zwar prekäre – weltwirtschaftliche Hegemonie Großbritanniens geprägt, und die Regeln der internationalen Wirtschaftsbeziehungen wurden weitgehend durch die starke Stellung dieses Landes im Handels- und Dienstleistungsverkehr sowie hinsichtlich der militärischen Seemacht geprägt. Die Mitte des 20. Jahrhunderts (die meisten Schuldenregelungen dieser Zeit erfolgten in der zweiten Hälfte der 1930er und der ersten Hälfte der 1950er Jahre) war dagegen jenseits des zweiten Weltkriegs durch starke Spannungen zwischen den Wirtschaftsmächten Großbritannien, USA, Deutschland und UdSSR geprägt. Wie schon Kindleberger betont hat, kann man die Schwere der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre teilweise mit dem durch die Spannungen zwischen den führenden Wirtschaftsmächten bedingten Fehlen von Kooperation in vielen Bereichen der Weltwirtschaftspolitik erklären. Im Fall von Zahlungsschwierigkeiten von Entwicklungsländern kommt hinzu, dass die USA in den fraglichen Jahrzehnten möglichst verhindern wollte, dass diese zu Alliierten des Gegners würden, was zur Erklärung der überdurchschnittlich weit reichenden Schuldendiensterleichterung beiträgt. Überdies konnte eine großzügige Schuldendienstregelung die

²³ *Jorgensen/Sachs* (1989), S. 71–78.

Rückkehr von relevanten Rohstoffproduzenten in die Weltwirtschaft erleichtern.²⁴

Die Verschuldungsabkommen der späten 1970er und 1980er Jahre präsentierten zunächst ein stark kontrastierendes Bild. Zinszahlungen wurden formal überhaupt nie von Umschuldungsabkommen erfasst, sondern allenfalls durch Neukredite informell überwältzt. Auch eine Schuldenreduktion erfolgte nie. Vielmehr beschränkt sich ein Umschuldungsabkommen im Wesentlichen auf die Restrukturierung fälliger Kredite. Auch ist zu betonen, dass nur die Fälligkeiten einer beschränkten, in der Regel mit der Laufzeit eines IMF-Beistandsabkommens übereinstimmenden Periode von gut einem bis drei Jahren abgedeckt wurden, was bekanntlich ziemlich bald zu einer häufigen Wiederholung von Umschuldungsverhandlungen zu ein und demselben Land geführt hat: Im Mittel mussten Länder mit Zahlungsproblemen im Zeitraum 1976–1986 drei Mal umschulden (Median).²⁵ Es lässt sich somit grundsätzlich argumentieren, dass die Institutionalisierung eines kooperativen Verfahrens unter Gläubigern, ermöglicht durch die geringe Anzahl involvierter Akteure bei den relevanten Finanzinstrumenten, den Ausbruch offener Zahlungsunfähigkeit weitgehend verhindert und die Schuldenbedienung nicht zuletzt auf dem Weg der konditionalen Anpassungsfinanzierung weitgehend durchgesetzt hat.

Nun zeigt aber Tabelle 3 einige interessante Nuancen. Die staatlichen Gläubiger reagierten auf den Ausbruch der Schuldenkrise mit einer gewissen Verschärfung der Kontrolle von Schuldnern, sichtbar in der Verkürzung der Konsolidierungsperiode trotz des Bestehens von Gefäßen konditionierter Anpassungsfinanzierung mit längerer Laufzeit (Erweiterte Fazilität seit 1974). Abgesehen von einer gewissen Ausdehnung der Freiperiode wird kaum ein Wandel der Bedingungen sichtbar.²⁶ Anders hingegen bei den von Banken gewährten Umschuldungen: Hier verdoppelte sich zwischen den späten 1970er Jahren und 1986 die Konsolidierungsperiode, und die Laufzeit näherte sich derjenigen der öffentlichen Gläubiger an. Bei der Risikoprämie führte der Ausbruch der Schuldenkrise zunächst zu einem (erwarteten) Anstieg, während in den Folgejahren der *Spread* wieder gesenkt werden musste. In eine ähnliche Richtung weist die Entwicklung bei den Umschuldungsgebühren (anfänglich um 1 %),

²⁴ Eine solche an Hegemonialzyklen orientierte Erklärung entwickelt *Suter* (1990), S. 34–37, 132, zu einem typischen Regelungsabkommen aus den frühen 1950er Jahren S. 153; die Regelungsmechanismen der 1930er bis 1950er Jahre behandeln *Eichengreen/Portes* (1989); *Jorgensen/Sachs* (1989); klassisch zur angesprochenen Thematik *Kindleberger* (1973), Kap. 13; eine kritische neuere Diskussion bei *Eichengreen* (1990), Kap. 11.

²⁵ *Suter/Stamm* (1992), S. 665.

²⁶ Angaben über die Zinsen sind für die Umschuldungen des Pariser Clubs nicht verfügbar.

die im Verlauf der 1980er Jahre gesenkt und schließlich erlassen werden mussten.²⁷

Tabelle 3

Merkmale von Umschuldungsabkommen des Pariser Clubs (1956–1986) bzw. Banken (1978–1986; in Klammern Anzahl Abkommen mit verfügbaren Angaben)

Periode	1956/78–82	1983–84	1985–86	1956/78–86
Betrag (Durchschnitt in Mio. US-\$)				
Pariser Club	266 (37)	412 (27)	532 (33)	397 (97)
Banken	633 (22)	1642 (34)	4782 (27)	2404 (83)
Konsolidierungsperiode (Durchschnitt in Monaten)				
Pariser Club	23,1 (38)	13,5 (26)	20,1 (34)	19,5 (97)
Banken	17,6 (16)	20,9 (29)	38,5 (27)	26,6 (71)
Neue Laufzeit (Durchschnitt in Jahren)				
Pariser Club	9,9 (36)	9,9 (23)	9,8 (24)	9,9 (83)
Banken	6,5 (22)	7,1 (34)	9,6 (22)	7,6 (78)
Freiperiode (Durchschnitt in Jahren)				
Pariser Club	3,8 (29)	4,7 (16)	4,8 (24)	4,3 (69)
Banken	3,1 (20)	3,0 (32)	3,6 (21)	3,2 (73)
Mittlerer Spread über LIBOR				
Banken	1,65 (21)	1,94 (33)	1,47 (22)	1,73 (76)

Quelle: Suter/Stamm (1992), S. 666; Basis zu größten Teil Pfister/Suter (1986), Anhang.

Diese Entwicklung reflektiert zu einem erheblichen Teil die unterschiedlichen Kooperationsprobleme der beiden wichtigsten Gläubigergruppen. Die Zahl der Bankengläubiger war wesentlich grösser als diejenige von Staaten, und jene Gruppe war stark gespalten zwischen den stark exponierten und den weniger exponierten Banken, die sich zum überwiegenden Teil auch erst spät im Eurodollarmarkt engagiert hatten. Weniger exponierte Banken zogen ein Abschreiben von Forderungen der Erneuerung bzw. Ausweitung von Krediten vor, während stark involvierte Banken zur Verhinderung der Vernichtung eines erheblichen Teils ihres Eigenkapitals auf eine Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der Kreditnehmer zunächst angewiesen waren. Dass in einzelnen großen Umschuldungen in der Mitte der 1980er Jahre wenig involvierte Banken nur margi-

²⁷ Suter/Stamm (1992), S. 667.

nal involviert bzw. sogar von den stark involvierten Häusern ausgekauft wurden, reflektiert diese Kooperationsprobleme.²⁸

Verstärkt wurden letztere noch dadurch, dass die Beziehungen zwischen Gläubigerbanken einerseits sowie staatlichen Gläubigern und internationalen Institutionen auf der anderen Seite nicht institutionalisiert waren und in den 1980er Jahren mehrmals einem harten Test unterworfen wurden. Insbesondere führte das Fehlen einer formellen Kooperation zwischen diesen beiden Gruppen dazu, dass den Banken unter anderem seitens des IMF ein Trittbrettfahrer-Verhalten vorgeworfen wurde.²⁹ Sowohl die geringe Institutionalisierung von Kooperation zwischen Gruppen als auch die Kooperationsprobleme innerhalb der Gruppe der Gläubigerbanken implizieren, dass die Aushandlungskosten von Bankenumschuldungen für die Gläubiger vergleichsweise hoch waren, und dies mag wiederum den beobachteten Trend zu etwas großzügigeren Abkommen erklären. Diese Entwicklung dürfte eine Grundlage für die Akzeptanz des Brady-Plans unter Bankengläubigern seit 1989, der in den meisten Fällen eine erste Schuldenreduktion mit sich brachte, dargestellt haben.

Insgesamt belegt das in diesem Abschnitt vorgelegte Material, dass vor allem dank einer stark gestiegenen Kooperationsfähigkeit von Gläubigern, die ihrerseits mit der geringen Zahl der mit den dominanten Finanzinstrumenten einhergehenden Akteure verbunden war, ein formeller Zahlungsverzug von souveränen Schuldnern der Dritten Welt in den 1980er Jahren vermieden worden ist. Zugleich erfolgten bis in die zweite Hälfte der 1980er Jahre hinein mittels des Verfahrens der multilateralen Umschuldung provisorische Regelungsabkommen, die höchstens eine minime Schuldenerleichterung beinhalteten. Frühere Schuldenkrisen wurden dagegen durch Abkommen geregelt, die zwar teilweise (vor allem im späten 19. Jahrhundert) die Schuldnerländer in die politische Abhängigkeit von Zentrumsländern der Weltwirtschaft führten, in der Überzahl aber von den Gläubigern einen erheblichen Abschreibungsgrad ihrer Forderungen verlangten. Im folgenden Abschnitt sei nun untersucht, wie sich diese Unterschiede im Umgang mit Zahlungsproblemen souveräner Schuldner in der Anpassung der betroffenen Volkswirtschaften an die außenwirtschaftlichen Schocks niederschlugen.

²⁸ *Sachs* (1984), S. 33–37; *Pfister/Suter* (1986), S. 247–251.

²⁹ *Pfister/Suter* (1986), S. 239.

III. Lösungsmechanismen und ihre Implikationen für Anpassungsvorgänge

Zu den 1980er Jahren besteht eine Literatur zum Thema des Schuldenüberhangs (*debt overhang*). Darunter wird eine Höhe der Außenschuld verstanden, deren Bedienung negative Konsequenzen für das Wachstum einer Volkswirtschaft hat, so dass dauernde Zahlungsprobleme resultieren. Studien zu diesem Fragenkomplex, die insbesondere auch die Wachstumsschwäche der lateinamerikanischen Volkswirtschaften zu erklären suchen, zeigen zunächst, dass es nicht der negative Ressourcentransfer war, der über die Verminderung der Investitionen das Wirtschaftswachstum negativ beeinflusste. Solange keine Preisstarrheiten (insbesondere der Reallöhne auf dem Arbeitsmarkt) bestehen, kann die Anpassung vielmehr durch ein Absinken der Konsum- und als Folge davon der Importnachfrage geleistet werden. Tatsächlich erfolgte in den asiatischen Drittwelt-Ländern genau in dieser Weise eine erfolgreiche Anpassung, während der Konsum in Lateinamerika nach unten inflexibel war, die Konsumquote im Zuge der Wachstumsschwäche im Verlauf der 1980er Jahre vielmehr zunahm. Dementsprechend trugen in dieser Region die Investitionen die Hauptlast der Anpassung. Es bestehen gewisse Hinweise dafür, dass es besonders in Ländern mit einer hohen politischen Instabilität, die ihrerseits mit einer hohen Einkommensungleichheit und einer starken Position besonders urbaner Interessengruppen zusammenhing, schwierig war, erfolgreiche Anpassungspolitiken durchzusetzen. Es war somit nicht die hohe Verschuldung per se, sondern ihre Vermittlung durch das jeweilige politische Regime und den sich daraus ergebenden wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum, die die Wachstumsschwäche zahlreicher hochverschuldeter Länder während der 1980er Jahren erklärt.³⁰

Auf Grund der Datenlage ist ein Vergleich mit früheren Schuldenkrisen nicht ganz einfach, aber wenigstens für die lateinamerikanischen Volkswirtschaften ist die Entwicklung während der 1930er Jahre einigermaßen überblickbar. In fünfzehn Ländern der Region wuchs 1932–1939 das Exportvolumen um 2,8 %, das Importvolumen um 8,3 %, während die Terms of trade sich leicht verbesserten (3.1 %). In dreizehn Ländern wuchs das reale Bruttoinlandprodukt während dieses Zeitraums jährlich um 4,8 %, so dass sich die Exportquote reduzierte (1928 im Mittel 33,3 %, 1938 26,1 %). Die Anpassung an den äußeren Schock erfolgte somit anders als in den 1980er Jahren, als sich in sechzehn Ländern die Exportquote von 21,4 % auf 23,3 % wieder erhöhte. Diese Angaben deuten an, dass nur eine beschränkte Anpassung an den drastischen Zerfall der Kaufkraft der Exporte in den Jahren 1929–1932 (–57 %) erfolgte. Dies gilt

³⁰ Kaminsky/Pereira (1996); Deshpande (1997); vgl. auch Haggard/Kaufman (1992).

sowohl für die Anpassung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte als auch der inneren Ungleichgewichte, die daraus resultierten, dass der Außenhandel vor der Krise die hauptsächliche Steuerbasis dargestellt hatte – in Brasilien etwa stammten 1928 42,4 % der Staatseinnahmen aus Importzöllen – und dass dessen Kollaps zu großen Budgetdefiziten führte.³¹

Zahlreiche lateinamerikanische Länder hatten in den 1920er Jahren ihre Finanzsysteme reformiert und dabei den Goldstandard eingeführt. Der Kollaps der Exporte veranlasste jedoch ein rasches Abgehen von diesem Regime; Argentinien, Mexiko und Uruguay suspendierten den Goldstandard bereits vor Großbritannien (September 1931), und die meisten anderen Länder folgten wenig später in der einen oder anderen Form nach.³² In der Regel wurde nicht zum freien Floaten übergegangen, sondern man versuchte vielfach erfolglos, die eigene Währung an das Pfund Sterling oder den US-Dollar zu binden. Ergänzend wurde in einer Reihe von Ländern der Export von Gold und Devisen eingeschränkt oder es wurden gespaltene Wechselkurse eingeführt, die nebenbei dem Staat zu zusätzlichen Einnahmen verhelfen. Schließlich wurden Importe mit Zollerhöhungen (auch zwecks Erhöhung der Staatseinnahmen) und mit quantitativen Restriktionen belegt, im Verlauf der 1930er Jahren zunehmend auch auf Begehren wichtiger Handelspartner wie Deutschland („System Schacht“ ab 1933) und Großbritannien. Diese Maßnahmen führten dazu, dass der Handelsbilanzüberschuss Lateinamerikas von US-\$ 570 Mio. (1929) leicht auf US-\$ 609 Mio. (1932) zunahm, und im letzteren Jahr verzeichneten nur vier an den Dollar-Raum angekoppelte karibische Länder ein Handelsbilanzdefizit. Teil dieser faktischen Anpassung der Außenbilanzen war die Suspension der Bedienung internationaler Anleihen durch die überwiegende Zahl der Länder in den Jahren 1931/32. In Peru etwa erhöhte die Suspension die Importkapazität um rund ein Fünftel.³³ Zusammen mit einer günstigen Entwicklung der Terms of Trade ermöglichte sie in zahlreichen Ländern die Ausweitung der Importe in den nachfolgenden Jahren.

³¹ Für dies und das folgende s. Bulmer-Thomas (1994), Kap. 7, woraus auch die zitierten Zahlenangaben stammen; vgl. auch Díaz Alejandro (1984). Die erwähnten Angaben basieren auf den International financial statistics des IMF.

³² Einige kleinere Staaten Mittelamerikas und der Karibik benutzten den US-\$ entweder offiziell (Panama, Dominikanische Republik) oder inoffiziell (Kuba, Honduras) als Währung. Sie werden in der folgenden Diskussion nicht berücksichtigt.

³³ Prominente Ausnahmen sind Argentinien und Venezuela, das vielmehr seine Außenschuld zurückkaufte. Mexiko war schon seit 1928 zahlungsunfähig, wobei hier ein 1922 geschlossenes Abkommen, das die seit 1914 bestehende Zahlungsunfähigkeit beenden sollte, nicht honoriert wurde. Ausführliche Angaben bei Suter (1990), Anhang. – Die eben genannte Zahl bei Thorp/Londoño (1984), S. 98.

Der Aufbau von Transferrestriktionen, multiplen Wechselkursen, Zollmauern und nichttarifären Handelshemmnissen insulierte bis zu einem gewissen Ausmaß den Binnensektor von der Außenwirtschaft und verminderte den Zwang zur binnenwirtschaftlichen Anpassung. So war es möglich, dass im allgemeinen eine großzügige Geldversorgung praktiziert wurde. Hierauf deuten die als einzige auf vergleichbarer Basis verfügbaren Angaben zu Sichteinlagen bei Banken hin: In den USA sanken diese 1929–1933 um 37 %. Kein größeres lateinamerikanisches Land wies einen ähnlich starken Rückgang auf; in Argentinien, Chile und Kolumbien erfolgte nur eine leichte Verminderung (4–11 %), während unter anderen in Bolivien, Brasilien, Mexiko und Uruguay die Sichteinlagen sogar zunahmen. Teilweise war die großzügige Geldversorgung direkt durch Transferrestriktionen bedingt, die den Abfluss von Gold und Devisen ins Ausland unterbanden.

Zweitens trugen die staatlichen Budgetdefizite zur Aufrechterhaltung der Geldmenge bei. Der Kollaps von Steuereinnahmen ging so rasch vor sich, dass Regierungen trotz ihres grundsätzlichen Willens zum Haushaltsausgleich und zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit ihre Ausgabenreduktionen bzw. Maßnahmen zur Ausweitung der Steuerbasis zu spät und in zu geringem Ausmaß ergriffen. Solche Defizite wurden zum Teil durch die Zentralbank finanziert, in Kolumbien etwa unmittelbar nach der Einführung von Transferrestriktionen.

Drittens erfolgte kein Kollaps der Kredite an Private. Bankhäuser waren hinsichtlich ihrer Besitzverhältnisse eng mit dem Exportsektor (dem Hauptnachfrager nach Krediten) verbunden, so dass sich die in Krisen gesteigerte Furcht vor einer möglichen Insolvenz des Kreditnehmers nur schwach in der Kreditvergabepolitik niederschlug. In einigen Fällen, so etwa in Kolumbien, erreichten zudem Interessengruppen eine Verstärkung staatlicher Finanzinstitutionen.³⁴

Die Expansion der Nachfrage stimulierte angesichts geringer Kapazitätsauslastung ein weitgehend inflationsfreies Wirtschaftswachstum. In den größeren Ländern nahm es bekanntermaßen die Form importsubstituierender Industrialisierung an, aber die Bedeutung der Expansion einer importsubstituierenden landwirtschaftlichen Produktion ist für kleinere bzw. monokulturell geprägte Länder nicht zu unterschätzen. Hinsichtlich der makroökonomischen Konstellation bestehen gewisse Parallelen zwischen den lateinamerikanischen Ländern und denjenigen hoch entwickelten Ländern, die besonders früh vom Goldstandard abgingen, eine expansionäre Geldpolitik verfolgten und damit relativ rasch

³⁴ Für die ganze Passage s. *Bulmer-Thomas* (1994), S. 206–208; zum gut erforschten Beispiel Kolumbiens vgl. *Thorp/Londoño* (1984), S. 94–102; *Ocampo* (1984), S. 125–133.

und erfolgreich den Wachstumseinbruch um 1930 überwinden konnten.³⁵ In Verbindung mit der Suspension des Schuldendienstes konnte die hohe Binnennachfrage auch auf die Importe durchschlagen – ganz abgesehen davon, dass importsubstituierende Industrialisierung eine Ausweitung der Importe von Kapitalgütern, Rohwaren und Halbfabrikaten erforderte. Es wird denn auch darauf hingewiesen, dass sich im Lateinamerika der 1930er Jahre die Gesamtwirtschaft vor den Exporten erholten.³⁶

All dies impliziert, dass die Suspension der Bedienung der Anleiheschuld und die Abkehr vom Goldstandard in Verbindung mit einer unvollständigen Anpassung der Binnennachfrage nicht allein ein erfolgreiches Rezept zur Überwindung der Wirtschaftskrise darstellte, sondern die lateinamerikanischen Länder auch einen – wohl allerdings bescheidenen – Beitrag zur Stabilisierung der in einer deflationären Spirale gefangenen Weltwirtschaft leisten ließ. Es sind Überlegungen wie diese, die Sachs zur Behauptung geführt hat, die Zahlungssuspension in Verbindung mit einer späteren Regelung zu Marktbedingungen könne zum beiderseitigen Vorteil von Schuldern und Gläubigern sein. Eine genaue Analyse der Wohlfahrtseffekte der von Schuldnerländern entfalteten Nachfrage vs. der durch die Zahlungseinstellung verursachten Verluste bei Gläubigern wäre allerdings noch zu leisten.³⁷

Zum Abschluss sei betont, dass die relativ rasche und erfolgreiche Überwindung des Einbruchs in der Weltwirtschaftskrise in Lateinamerika keineswegs auf eine explizite, theoretisch durchdachte Wirtschaftspolitik, die keynesianistische Elemente mit einer Strategie der Schuldendienstverweigerung verknüpft hätte, zurückzuführen ist. Alle Analysen betonen vielmehr, dass die Regierungen in den frühen 1930er Jahren, zum Teil auch noch später, stark an einem Ausgleich der inneren und äußeren Ungleichgewichte interessiert waren. Hierzu ergriffen sie angesichts der äußerst dramatischen Situation verzweifelte Improvisationsmaßnahmen, orientierten sich dabei aber noch meist an konventionellen wirtschaftspolitischen Konzepten. Erst gegen Ende der 1930er Jahre kamen die ersten Konzeptualisierungen einer von der Weltwirtschaft abgekoppelten nationalen Entwicklung auf. Mit anderen Worten stellt sich die erfolgreiche Bewältigung der Weltwirtschaftskrise als spontaner wirtschaftspolitischer Prozess dar.³⁸

³⁵ Zu den Wachstumskomponenten *Bulmer-Thomas* (1994), S. 211–216; zum Vergleich mit den hochentwickelten Ländern *Eichengreen* (1992), S. 231–235.

³⁶ *Thorp* (1984), S. 11.

³⁷ *Jorgensen/Sachs* (1988), S. 79.

³⁸ Neben Kolumbien (vgl. Anm. 34) ist vor allem auf das oft diskutierte Beispiel Argentiniens zu verweisen, s. *Alhadeff* (1986).

IV. Schluss

Das in den 1980er und den 1990er Jahren praktizierte Modell der Schuldenregelung mittels des Verfahrens der multilateralen Umschuldung in Verbindung mit konditionierter Anpassungsfinanzierung unterscheidet sich wesentlich von früheren Mechanismen zur Regelung Not leidender Anleihen souveräner Schuldner. Zahlungsschwierigkeiten führten früher meist zu einem formellen Verzug, während dem höchstens ein begrenzter Schuldendienst geleistet wurde. Erst nach einem längeren Zeitraum wurden Abkommen über die Wiederaufnahme eines geregelten Schuldendienstes getroffen. Zwischen dem frühen 19. und der Mitte des 20. Jahrhunderts lässt sich in diesen Abkommen ein Trend zu einer zunehmend weitergehenden Reduktion von Ansprüchen auf Not leidenden Anleihen feststellen. In den 1980er Jahren lässt sich in dieser Hinsicht ein klarer Strukturbruch feststellen, indem die Umschuldungen dieser Ära keine eigentliche Reduktion der Ansprüche an den Schuldner implizierten. Durch die Sicherstellung einer Anpassung der Außenbilanzen wurde auch versucht, auf eine erhöhte Exponierung der Schuldner gegenüber der Weltwirtschaft hinzuwirken, was seinerseits durch die Erhöhung der Kosten einer Schuldenverweigerung das Vertrauen der Gläubiger in die Schuldendienstfähigkeit eines Schuldners stärken sollte.

Die langfristige Entwicklung von Mechanismen zur Schuldenregelung hängt eng mit der institutionellen Verfassung von internationalen Finanzmärkten zusammen. Neben dem generellen Zustand von Märkten (es sei vor allem auf die tief greifende Zerrüttung der Weltwirtschaft in den 1930er und frühen 1940er Jahren verwiesen) ist insbesondere der Grad, in dem die außenpolitische Orientierung von weltwirtschaftlichen Führungsmächten eine Intervention zu Gunsten von Gläubigerinteressen zuließ, eine wichtige Variable. Eine zweite relevante Variable stellt die Gläubigerstruktur selbst dar. In der Ära der internationalen Anleihe (bis 1920er Jahre, Regelungen bis in die frühen 1950er Jahre und später) implizierte die große Zahl an Haltern von Anteilen sehr hohe Informations- und Verhandlungskosten. Der allmähliche Aufbau von Verbänden der Anleihehalter konnte diese Kooperationsprobleme nur sehr beschränkt lösen. Zwischen dem zweiten Weltkrieg und den späten 1980er Jahren bildeten dagegen bilaterale Kredite von Staaten und Eurokredite von Banken die dominanten Finanzinstrumente, was eine vergleichsweise geringe Zahl von Gläubigern implizierte. Die hohe Interaktionsdichte unter diesen Akteuren machte die Bildung von kooperativen Mechanismen – um einen solchen handelt es sich bei der Umschuldung in Verbindung mit konditionierter Anpassungsfinanzierung – relativ leicht. Dementsprechend konnten bereits vor einem formellen Verzug Verhandlungen geführt und Regelungen getroffen werden. All dies impliziert, dass die Evolution von Institutionen der Schuldenregelung wesentlich mit der Akteurstruktur auf den involvierten Märkten zusammenhängt.

Anhand eines Vergleichs der in Lateinamerika in den 1980er und den 1930er Jahren ablaufenden Anpassungsvorgängen wurde eine Einschätzung der Wohlfahrtseffekte der unterschiedlichen Regelungsweise von Zahlungsschwierigkeiten versucht. Es wurde gezeigt, dass sich die lateinamerikanischen Volkswirtschaften im internationalen Vergleich besonders früh und rasch von der Weltwirtschaftskrise der Jahre um 1930 erholten. Insbesondere begrenzte die Zahlungssuspension die erforderliche außenwirtschaftliche Anpassung, und die verfolgten Anpassungspolitiken erleichterten die Durchführung einer nicht in der Intention, aber im Endeffekt expansionären Geld- und Fiskalpolitik. In den 1980er Jahren führte dagegen die Anpassung der Außenbilanzen unter Aufrechterhaltung des Schuldendienstes über die Inflexibilität der Konsumquote zu einem Kollaps der Investitionen und so zu einer mittlerweile unter dem Begriff des „verlorenen Jahrzehnts“ bekannten langjährigen Wachstumsschwäche.

Was lässt sich aus der Geschichte von Schuldenregelungsmechanismen für die gegenwärtige Erörterung von Entschuldungsstrategien lernen? Erstens zeigt der Vergleich zwischen den 1930er und den 1980er Jahren die sehr gemischte Wohlfahrtsbilanz der praktizierten Umschuldungsstrategie auf. Das Nachdenken über alternative Regelungsmechanismen ist in jedem Fall sinnvoll. Zweitens zeigt der Vergleich die sehr engen Grenzen eines voluntaristischen Zugriffs, wie er durch die kooperative Kreditvergabe und die konditionierte Anpassungsfinanzierung verkörpert wird. Ein weitgehend spontaner Verlauf von Krise und Regelung, wie er in den 1930er Jahren erfolgt ist, mag trotz massive gesteigerter Kompetenz wirtschaftspolitischer Akteure immer noch eine nicht zu vernachlässigende Strategiealternative darstellen. Dies könnte mit den nicht so leicht zu überwindenden *agency*-Problemen der Kreditvergabe an souveräne Schuldner, wie sie im ersten Teil dieses Beitrags angesprochen worden sind, zusammenhängen. Aus dieser Sicht würde man Alternativen, die nicht mit einer realistischen Bewertung der ausstehenden Kredite und mit einer hohen Konditionalität einhergehen, sehr skeptisch beurteilen.

Literatur

- Abbott*, George (1979): *International Indebtedness and the Developing Countries*, London.
- Alhadeff*, Peter (1986): *The Economic Formulae of the 1930s: A Reassessment*, in: *Di Tella, Guido / Platt, D. C. M.* (Hg./1986): *The Political Economy of Argentina, 1880–1946*, London, S. 95–119.
- Balassa*, Béla (1982): *Structural Adjustment Policies in Developing Countries*, in: *World Development* 10, S. 23–38.
- (1984): *Adjustment Policies in Developing Countries: A Reassessment*, in: *World Development* 12, S. 955–972.
- Berg*, Andrew / *Sachs*, Jeffrey (1988): *The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance*, in: *Journal of Development Economics* 29, S. 271–307.

- Betz, Joachim* (Hg./1983): *Verschuldungskrisen in Entwicklungsländern: Ursachen, Rückwirkungen, Lösungsansätze*, München.
- Bittermann, Henry* (1973): *The Refunding of International Debt*, Durham, NC.
- Bulmer-Thomas, Victor* (1994): *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge.
- Callier, Philippe* (1985): Further Results on Countries's Debt-servicing Performance: The Relevance of Structural Factors, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 121, S. 105–115.
- Clarke, George R. G.* (1995): More Evidence on Income and Distribution and Growth, in: *Journal of Development Economics* 47, S. 403–427.
- Cline, William R.* (1984): *International Debt: Systemic Risk and Policy Response*, Washington.
- Cohen, Daniel / Sachs, Jeffrey* (1986): Growth and External Debt under Risk of Debt Repudiation, in: *European Economic Review* 30, S. 529–560.
- Deshpande, Ashwini* (1997): The Debt Overhang and the Disincentive to Invest, in: *Journal of Development Economics* 52, S. 169–187.
- Díaz Alejandro, Carlos f.* (1984): Latin America in the 1930s, in: *Thorp* (1984), S. 17–49.
- Duijn, J. J. van* (1983): *The Long Wave in Economic Life*, London.
- Eaton, Jonathan / Gesovitz, Mark* (1980): LDC Participation in International Financial Markets, in: *Journal of Development Economics* 7, S. 3–21.
- (1981): Debt with Potenzial Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis, in: *Review of Economic Studies* 48, S. 289–310.
- Eaton, Jonathan / Gesovitz, Mark / Stiglitz, Joseph E.* (1986): The Pure Theory of Country Risk, in: *European Economic Review* 30, S. 481–513.
- Eichengreen, Barry* (1990): *Elusive Stability: Essays in the History of International Finance, 1919–1939*, Cambridge.
- (1992): The Origins and Nature of the Great Slump Revisited, in: *Economic History Review* 45, S. 213–239.
- Eichengreen, Barry / Lindert, Peter H.* (Hg./1989): *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, Cambridge.
- Eichengreen, Barry / Portes, Richard* (1986): Debt and Default in the 1930s: Causes and Consequences, in: *European Economic Review* 30, S. 599–640.
- (1989): After the Deluge: Default, Negotiation, and Readjustment during the Interwar Years, in: *Eichengreen / Lindert* (1989), S. 13–47.
- Fafchamps, Marcel* (1996): Sovereign Debt, Structural Adjustment, and Conditionality, in: *Journal of Development Economics* 1, S. 313–335.
- Feder, Gershon / Just, Richard E.* (1984): Debt Crisis in an Increasingly Pessimistic International Market: The Case of Egyptian Credit 1862–1876, in: *Economic Journal* 94, S. 340–356.
- Haggard, Stephan / Kaufman, Robert R.* (Hg./1992): *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, N. J.
- Hardy, Chandra S.* (1982): *Rescheduling Developing-Country Debts, 1956–1981: Lessons and Recommendations*, Overseas Development Council, Monograph No. 15.

- Harrison, Ann* (1996): Openness and Growth: A Time-Series, Cross-Country Analysis for Developing Countries, in: *Journal of Development Economics* 48, S. 419–447.
- Hernandes-Trillo* (1995): A Model-Based Estimation of the Probability of Default in Sovereign Credit Markets, in: *Journal of Development Economics* 46, S. 163–179.
- Jorgensen, Erika / Sachs, Jeffrey* (1989): Default and Renegotiation of Latin American Foreign Bonds in the Interwar Period, in: *Eichengreen / Lindert* (1989), S. 48–85.
- Kaminsky, Graciela / Pereira, Alfredo* (1996): The Debt Crisis: Lessons of the 1980s for the 1990s, in: *Journal of Development Economics* 1, S. 1–24.
- Kavoussi, Rostam M.* (1984): Export Expansion and Economic Growth: Further Empirical Evidence, in: *Journal of Development Economics* 14, S. 241–250.
- Kindleberger, Charles P.* (1973): Die Weltwirtschaftskrise, München.
- Kletzer, Kenneth M.* (1984): Asymmetries of Information and LDC Borrowing with Sovereign Risk, in: *Economic Journal* 94, S. 287–307.
- Marichal, Carlos* (1989): A Century of Debt Crises in Latin America: From Independence to the Great Depression, 1820–1930, Princeton.
- Minsky, Hyman P.* (1977): A Theory of Systemic Fragility, in: *Altman, Edward I. / Sametz, Arnold W.* (Hg./1977): Financial Crises: Institutions and Markets in a Fragile Environment, New York, S. 138–152.
- (1982): The Financial Instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behavior of the Economy, in: *Kindleberger, Charles P. / Laffargue, Jean-Pierre* (Hg./1982): Financial Crises: Theory, History and Policy, Cambridge, Paris, S. 13–47.
- Nunnenkamp, Peter / Junge, Georg* (Hg./1985): Die Kreditbeziehungen zwischen westlichen Geschäftsbanken und Entwicklungsländern: unternehmerisches oder gesellschaftliches Risiko?, München.
- Ocampo, José Antonio* (1984): The Colombian Economy in the 1930s, in: *Thorp* (1984), S. 117–143.
- Pfister, Ulrich / Suter, Christian* (1986): Verschuldung im Weltsystem: Eine systemtheoretische Analyse der internationalen Finanzbeziehungen (unpubl. Schlußbericht an den SNF), Zürich.
- (1987): International financial relations as part of the world-system, in: *International Studies Quarterly* 31, S. 239–272; ebenso in: *Chase-Dunn, Christopher* (Hg./1995): The historical evolution of the international political economy, Aldershot, Bd. 2, S. 189–222.
- Reinhardt, Horst* (1990): Internationale Kreditvergabe, Verschuldung und Restrukturierung: Kredittheorie und Marktpraxis, Berlin.
- Sachs, Jeffrey* (1984): Theoretical Issues in International Borrowing, Princeton.
- Sachs, Jeffrey / Collins, Susan M.* (Hg./1989): Developing Country Debt and Economic Performance, 3 Bde., Chicago.
- Spiegel, Mark M.* (1995): Threshold Effects in International Lending, in: *Journal of Development Economics* 46, S. 341–356.
- Suter, Christian* (1990): Schuldenzyklen in der Dritten Welt: Kreditaufnahme, Zahlungskrisen und Schuldenregelungen peripherer Länder im Weltsystem von 1820 bis 1986, Frankfurt a. M.

- Suter, Christian / Stamm, Hanspeter* (1992): Coping with Global Debt Crises: Debt Settlements, 1820 to 1986, in: *Comparative Studies in Society and History* 34, S. 645–678.
- Temin, Peter* (1976): *Did Monetary Factors Cause the Great Depression?*, New York.
- Thorp, Rosemary* (Hg./1984): *Latin America in the 1930s*, New York.
- Thorp, Rosmary / Londoño, Carlos* (1984): The Effect of the Great Depression on the Economies of Peru and Colombia, in: *Thorp* (1984), S. 81–116.
- Ziesemer, Thomas* (1997): *Ursachen von Verschuldungskrisen: Theorie, Empirie und Politik*, Marburg.

Erfahrungen mit Lösungsstrategien zur Überwindung von Schuldenkrisen Lateinamerikas und Sub-Sahara Afrikas

Von Walter Eberlei

Die Anmerkungen zum Beitrag von Ulrich Pfister sind in zwei Kategorien einzuteilen. Zunächst ist Widerspruch zu einigen seiner zentralen Thesen anzumelden, die sich auf die Regelung der Schuldenkrise Lateinamerikas in den 80er Jahren beziehen. Darüber hinaus sollen dann einige Aspekte zur Regelung der Schuldenkrise ärmster Länder – insbesondere in Sub-Sahara Afrika – in den 90er Jahren hervorgehoben werden. Im Blick auf das Tagungsthema, das auch die aktuelle politische Debatte aufnimmt („Erlassjahr“), erscheint dies wichtig. Unerlässlich ist es jedoch auch, weil in den jüngsten Beschlüssen zur Regelung der Schuldenkrise ärmster Länder wesentliche Unterschiede zur Regelung früherer Krisen zu erkennen sind.¹

I. Regelung der Schuldenkrise Lateinamerikas: Balancierung statt Lösung

1. Die lateinamerikanische Schuldenkrise der 80er Jahre ist *nicht* gelöst worden, wie ein Blick auf wesentliche Kennzahlen der Auslandsverschuldung verdeutlicht.² Es gelang lediglich, die Zahlungsfähigkeit der Schuldner weitgehend aufrecht zu halten bzw. wiederherzustellen und damit Gefahren für das Internationale Finanzsystem zu verringern. Anders als Pfister es ausführt, ging dies gleichwohl mit einer Schuldenreduzierung einher. Der 1989 entwickelte und in den Folgejahren umgesetzte Brady-Plan muss in die Betrachtung einbe-

¹ Die Debatte um die Schuldenkrise Südostasiens in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wird hier nicht aufgenommen. Sie weist erhebliche strukturelle Unterschiede zu den behandelten Fällen auf, sie spielt ferner in Pfisters Beitrag keine Rolle und – last but not least – wird sie in dem Artikel von Piazzolo (2000), in diesem Band, explizit behandelt.

² So musste der Kontinent in den Jahren 1996, 1997 und 1998 erneut jeweils zwischen 32,0 und 35,5 Prozent seiner gesamten Exporterlöse für den Schuldendienst aufwenden. Zum Vergleich: 1985 37,1 Prozent; in den Jahren 1990 bis 1995 dagegen zwischen 24,2 und 26,9 Prozent. Quelle: World Bank (1999).

zogen werden, sonst entsteht ein falsches Bild.³ Entscheidend für die bislang gelungene Balancierung der lateinamerikanischen Krise ist allerdings nicht diese Reduktion, sondern vor allem das seit Ende der 80er Jahre deutlich gesunkene Zinsniveau.⁴ Das von Pfister als eine Determinante möglicher Zahlungssuspensionen zurecht in den Vordergrund gestellte Argument einer „adversen Entwicklung von Einkommen und Schuldendienst“ machte sich in dieser Phase positiv bemerkbar. Die „Fragilität der finanziellen Position“ Lateinamerikas ist damit jedoch nicht beendet (eine anhaltende Zinssteigerung könnte in kurzer Zeit dramatische Auswirkungen zeigen).

2. Die auch von Pfister favorisierte traditionelle Definition von Schuldenkrise als Zahlungsunfähigkeit ist nicht befriedigend, da sie vor allem die Perspektive der Gläubiger einnimmt und deshalb eine verkürzte Sichtweise darstellt. Aus entwicklungspolitisch bestimmter Schuldnerperspektive kann eine Schuldenlast untragbar sein und eine Verschuldungssituation auch dann als Krise bezeichnet werden, wenn durch enorme Anstrengungen der Schuldendienst gleichwohl geleistet wird. Als These kann formuliert werden, dass dies die Situation Lateinamerikas bis heute kennzeichnet und damit durchgreifende strukturelle Lösungen für die Schuldenkrise dieses Kontinents noch nicht vorliegen.⁵ Eine mit dem traditionellen Verständnis von Schuldenkrise konkurrierende Definition ist im Kontext der jüngsten Schuldenregelungen für die ärmsten Länder eingeführt worden. Sie geht vom Konzept der *debt sustainability*, das heißt einer stärker von der entwicklungspolitischen Situation des Schuldners geprägten Sicht aus.⁶ Auch das in der Debatte seit mehr als zehn Jahren diskutierte Konzept eines *Internationalen Insolvenzrechts* berücksichtigt stärker die Perspektive der Schuldner und Aspekte eines auch sozial abgeleiteten Schuldnerschutzes bei der Definition von Schuldenkrisen.⁷

³ Nach Angaben der Weltbank sind in den Jahren 1989 bis 1998 insgesamt 18 Abkommen im Rahmen der Brady Initiative vereinbart worden. Dabei wurden etwa 180 Mrd. US-Dollar Kredite umgeschuldet. Der dabei erfolgte Erlass wird mit 53,8 Mrd. US-Dollar beziffert (entspricht damit etwa 30 Prozent der umgeschuldeten Summe) (World Bank (1999), Tabellen A 2.1 und A 2.3).

⁴ Die Zinsrate für neue kommerzielle Kreditverträge sank für lateinamerikanische Schuldner von 9,6 Prozent (1989) auf 6,9 Prozent (1994, 1995), seither steigt sie wieder leicht. Vgl. World Bank (1999).

⁵ Die in Fußnote 2 bereits erwähnte Belastung im Verhältnis zu den Exporten fällt für einzelne Länder noch wesentlich dramatischer aus. Das Verhältnis Schuldendienst/Exporte betrug 1997 zum Beispiel für Argentinien 58,7 Prozent und für Brasilien 57,4 Prozent.

⁶ Zum Konzept *debt sustainability* vgl. *Hersel* (1999).

⁷ Vgl. *Raffer* (Beitrag zur Tagung) sowie im Internet: <http://www-person.al.umich.edu/~russoj/debt/>, ferner *Raffer* (1990). Weiter sei verwiesen auf Vorarbeiten von *Malagardis/Nitsch* (1988), *Malagardis* (1990). Die Forderung nach einem Internationalen

3. In diesem Kontext ein Einschub: Es ist lohnend, bei historischen Rückgriffen zur Diskussion der lateinamerikanischen Krise zwei bedeutsame Regelungen für insolvente souveräne Schuldner nicht zu vernachlässigen: die Schuldenregelung für Deutschland 1952/53 und die Regelung für Indonesien 1970. Beide Abkommen definierten Überschuldung, Schuldenkrise und auch die Voraussetzungen für eine Regelung der Situation nicht allein über die Zahlungsfähigkeit des Schuldners, sondern auch unter dem Aspekt seiner künftigen Entwicklungsfähigkeit. Beide Regelungen sind zurecht als Lösungen „auf dem Vergleichswege“ bezeichnet worden.⁸ Die zu Grunde liegenden Prinzipien dieser Regelungen finden sich zum Teil in den jüngsten Regelungen für die ärmsten Länder. Sie könnten auch für strukturelle Lösungen der Schuldenkrise Lateinamerikas wegweisend sein.

4. Es kann nicht davon gesprochen werden, dass die kommerziellen Gläubiger in den 80er Jahren eine größere Bereitschaft zu Zugeständnissen zeigten als die staatlichen. Neben den zahlreichen Umschuldungen im Pariser Club ist hier insbesondere auf die seit Ende der 70er Jahre bereits praktizierten Erlasse von Forderungen aus der Entwicklungshilfe an die ärmste Ländergruppe (hier: *Least Developed Countries*) zu erwähnen. Allein die Bundesregierung hat seit 1979 etwa 9 Mrd. DM in diesem Kontext erlassen, den Großteil davon bis Ende der 80er Jahre. Zwar zögerten die staatlichen Schuldner lange, vermutlich viel zu lange, bei der Einführung von Schuldenerleichterungen für Handelskredite (diese gab es erst ab 1987/88). Ihnen pauschal jedoch eine härtere Position zuzuschreiben, trifft den Kern nicht. Auch die politische Rolle, die insbesondere die G7-Regierungen ab 1982/83 übernahmen, unterstreicht die Bereitschaft, zu Regelungen zu kommen. Nicht zuletzt soll darauf verwiesen werden, dass die Regelungen für die kommerziell dominierte Schuldenkrise Lateinamerikas von Regierungen initiiert (Brady-Plan) und nur durch erhebliche öffentliche Absicherungen ermöglicht wurden. Welche Spätfolgen und –kosten sich für die öffentliche Hand daraus noch ergeben (siehe Ecuador, das 1999 als erstes Land die Schuldenzahlungen auf Brady-Bonds einstellte), bleibt zu beobachten.

5. Die Bereitschaft einiger Banken, Zugeständnisse zu machen, wurde nicht zuletzt durch ein massives *bailing out* durch die öffentliche Hand ermöglicht. Der deutsche Banker Alfred Herrhausen konnte seinen vielbeachteten Vorstoß in der Schuldendebatte – einschließlich der Bereitschaft zu Schuldenerlassen –

Insolvenzrecht, die derzeit von der Kampagne „Erlassjahr 2000“ erhoben wird, wurde schon Ende der 80er Jahre auch von Bundestagspolitikern der SPD und der Partei Die Grünen formuliert.

⁸ Vgl. *Kampffmeyer* (1987). Er schildert die beiden Regelungen ausführlich. Die Debatte um eine Entschuldung der ärmsten Länder hat in den 90er Jahren immer wieder auch Bezug auf das Londoner Schuldenabkommen genommen.

aus einer äußerst gesicherten Position heraus unternehmen. Das deutsche Steuerrecht ermöglicht den deutschen Banken, die sich mit Auslandskrediten engagieren, eine in der Höhe unbegrenzte und auch zeitlich unbefristete Wertberichtigungspraxis. Faktisch waren zu jenem Zeitpunkt sämtliche Forderungen der deutschen Großbanken an Lateinamerika wertberichtigt und hatten schon seit Jahren verminderte Steuerlasten der Banken zur Folge.⁹

6. Pfister hebt hervor, dass frühere Regelungen von Schuldenkrisen anders als im Falle Lateinamerikas in den 80er Jahren die Schuldnerländer „in die politische Abhängigkeit von Zentrumsländern der Weltwirtschaft führten“. Es wird einem erst in ein bis zwei Jahrzehnten möglichen historischen Rückblick auf die lateinamerikanische Schuldenkrise der 80er Jahre vorbehalten bleiben, dieses Bild ggf. zu korrigieren. Das im Zuge der Strukturanpassungsprogramme erzwungene hohe Maß an Integration Lateinamerikas in den Weltmarkt und damit auch die strukturelle Abhängigkeit von den heutigen Zentrumsländern der Weltwirtschaft, den G7-Ländern, legt jedenfalls nahe, die These Pfisters in Frage zu stellen.

II. Regelung der Schuldenkrise ärmster Länder: Lösung in Sicht

1. Pfister macht in zwei Jahrhunderten sechs Schuldenkrisen aus und subsumiert die ärmsten Länder und ihre Schuldenkrise unter Krise VI (zusammen mit Lateinamerika). Dies erscheint als nicht zulässig, da sowohl in der Struktur der Krise ärmster Länder als auch in den Regelungsmechanismen erhebliche Unterschiede zu konstatieren sind. Auf vier wesentliche Unterschiede soll kurz hingewiesen werden.

- Das Schuldenproblem der *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPCs), dies sind überwiegend Länder in Sub-Sahara Afrika, ist für Gläubiger nicht bedrohlich. Selbst eine ganz unwahrscheinliche völlige Zahlungseinstellung aller 41 HIPCs würde nur geringe Wirkungen auf das internationale Finanzsystem haben. Allein eine (ebenfalls nur theoretisch denkbare) konzentrierte Zahlungseinstellung von Brasilien, Argentinien und Mexiko würde dagegen das Banken- und Finanzsystem zutiefst erschüttern, evtl. sogar zu dessen Zusammenbruch führen.
- Die Schuldenindikatoren der HIPC-Länder verweisen dagegen auf eine *für die Schuldner* wesentlich dramatischere Situation als für die der hochverschuldeten Länder in Lateinamerika. Im Gegensatz zu den meisten hoch-

⁹ Vgl. Herrhausen (1989). Zu Thema Wertberichtigungen vgl. WEED (1999), S. 31.

verschuldeten Ländern mit mittlerem Einkommen ist die strukturelle Insolvenz in diesen Fällen offensichtlich.

- Die ärmsten Länder sind fast ausschließlich gegenüber öffentlichen Gläubigern verschuldet (bilaterale Geber, multilaterale Institutionen), im Gegensatz zur starken kommerziellen Beteiligung bei Schuldnern in Lateinamerika. Diese anders gelagerte Gläubigerstruktur hat ganz andere Regelungsmechanismen als in den lateinamerikanischen Fällen hervorgebracht.
- Während die Kombination aus den Schuldenreduktionen durch den Brady-Plan sowie Zinssenkungen und weitere günstige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen schon Anfang der 90er Jahre zu einer gewissen Entspannung für die hochverschuldeten Länder Lateinamerikas führte, zeichnet sich eine Lösung der Schuldenkrise der ärmsten Länder erst jetzt, nach den Beschlüssen des Kölner G7-Gipfels 1999 ab.

2. Das Schuldenproblem der ärmsten Länder wird durch ein von der G7 dominiertes Regime bearbeitet („Schuldenregime“).¹⁰ Seit etwa 20 Jahren werden Versuche unternommen, das Problem durch eine Koppelung von Umschuldungen, Schuldenerlassen und strengen Strukturanpassungsaufgaben zu lösen. Diese lange Zeitspanne verdeutlicht, dass das Problem der hochverschuldeten ärmsten Länder an sich keinen Handlungsdruck in den Gläubigerländern auslöst. Zugeständnisse erfolgten vor allem auf Grund innenpolitischer Diskussionslagen in den Gläubigerländern (1988, 1994, 1999) oder auf Grund außenpolitischer Konstellationen (1978, 1991, 1992). Erst jetzt, im Rahmen der revidierten HIPC-Initiative („HIPC II“) scheinen sich entwicklungspolitische Sichtweisen Bahn zu brechen. Eine veränderte Position der Weltbank unter Präsidentschaft von Wolfensohn (seit 1995) spielt dabei eine wesentliche Rolle.

3. Die Beschlüsse des Weltwirtschaftsgipfels in Köln 1999 haben für die Regelung der Schuldenkrise ärmster Länder vor allem drei wesentliche Weichenstellungen vorgenommen.¹¹ Dies sind:

Erstens: Für eine Gruppe von etwa 30 ärmsten Ländern wird nunmehr ein umfassender Erlass von Schulden möglich, der sich nicht mehr an der Zahlungsfähigkeit bzw. -unfähigkeit orientiert, sondern daran, welches Schuldenniveau als entwicklungspolitisch tragfähig erscheint. Damit ist eine neue Qualität in der Bewertung von Verschuldung und Schuldenerlassen erreicht.

¹⁰ Zum Schuldenregime sowie zur Politik dieses Regimes in den vergangenen zwei Jahrzehnten vgl. *Eberlei* (1999a), insbesondere S. 100–120 sowie Teil C.

¹¹ Vgl. *BMZ* (1999) sowie als ausführliche Analyse der Kölner Beschlüsse *Eberlei* (1999b).

Zweitens: An die Stelle der konventionellen Strukturanpassungsprogramme, die makroökonomische Gesichtspunkte, die Integration in den Weltmarkt und die Zahlungsfähigkeit des Schuldners in den Vordergrund stellten, treten nunmehr Programme zur Armutsbekämpfung (*poverty reduction strategies*). Bei konsequenter Umsetzung dieses Vorhabens kann von einem Paradigmenwechsel in der Bearbeitung von Schuldenkrisen gesprochen werden.

Drittens: Für die Programme neuen Zuschnitts sollen die Regierungen der Schuldnerländer verantwortlich sein und überdies verpflichtet werden, zivilgesellschaftliche Akteure in die Gestaltung einzubeziehen. Im Gegensatz zu den IWF-diktierten Anpassungsprogrammen könnten damit gesellschaftlich verankerte Programme entstehen, deren Umsetzungsfähigkeit um ein vielfaches höher ist als bei den bisherigen Reforminitiativen. Damit wird dem lange diskutierten Problem des *ownership* von Entwicklungsprogrammen Rechnung getragen.

Noch einmal: Nur bei konsequenter Umsetzung dieser Beschlüsse könnte sich ein neuer und Erfolg versprechender Regelungsmechanismus für die Schuldenkrise ärmster Länder herausbilden.

1966 (sic!) erklärte der damalige Vizepräsident der Weltbank, Aldewereld, in einem Vortrag vor der Universität Hamburg: „Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer (...) ist eines der größten Entwicklungsprobleme und stellt sich allen, die daran interessiert sind, die wirtschaftliche Entwicklung der ärmeren Länder der Erde zu unterstützen. (...) Erst in jüngster Zeit hat die Weltbank ebenso wie andere die Aufmerksamkeit auf die Tatsache gelenkt, dass dieses Problem dringend einer Lösung bedarf.“¹² Trotz dieser schon so früh formulierten Erkenntnis dauerte es mehr als 30 Jahre, bis realistische Perspektiven zur Regelung der Schuldenkrise ärmster Länder entwickelt wurden. Ob sie effektiv, tragfähig und nachhaltig sind, wird erst die Zukunft zeigen.

Literatur

- Aldewereld, S.* (1966): Die Auslandsschulden der Entwicklungsländer: Vortrag vor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg am 13. Mai 1966, Washington D. C. u. a.
- BMZ* (1999): Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Schuldenerlasse für die ärmsten Länder. G7-Beschluss vom 18. Juni 1999. (= BMZ spezial Nr. 005, Juni 1999), Bonn.
- Eberlei, Walter* (1999a): Deutsche Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern. (= Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 42), Hamburg.

¹² *Aldewereld* (1966), S. 1 f.

- (1999b): Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G7-Gipfels. (= INEF-Report, 40), 2., aktualisierte Auflage Oktober 1999 (Download im Internet möglich unter www.uni-duisburg.de/institute/INEF).
- Herrhausen*, Alfred (1989): Die Zeit ist reif. Schuldenkrise am Wendepunkt, in: Handelsblatt vom 30. Juni 1989.
- Hersel*, Philipp (1999): Eine Bestandsaufnahme der Debatte um „Debt sustainability“, in: VENRO (Hg.): Schuldenkrise vor der Lösung? Die deutsche Schuldeninitiative für den G8-Gipfel: Werden die Schulden der ärmsten Länder nun auf ein tragbares Maß reduziert? Dokumentation des Studententages am 17. März 1999 (= VENRO Arbeitspapier Nr. 6), Bonn, S. 21–32.
- Kampffmeyer*, Thomas (1987): Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer. Probleme und Ansatzpunkte für eine Lösung auf dem Vergleichswege (= Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bd. 89), Berlin.
- Malagardis*, Adonis N. (1990): Ein „Konkursrecht“ für Staaten? Zur Regelung von Insolvenzen souveräner Schuldner in Vergangenheit und Gegenwart, Baden-Baden.
- Malagardis*, Adonis N. / *Nitsch*, Manfred (1988): Mit souveränen Schuldnern leben. Verschuldungskrise und Insolvenzregelungen, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Gemeinsam Überleben. Wirtschaftliche und politische, ökologische und soziale Ansätze zur Überwindung globaler Probleme (= Texte Eine Welt, Bd. 1), Bonn, S. 87–109.
- Pfister*, Ulrich (2000): Historische Erfahrungen mit Lösungsstrategien zur Überwindung von Schuldenkrisen, in diesem Band.
- Raffer*, Kunibert (1990): Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face, in: World Development, Vol. 18, No. 2, February 1990, S. 301–313.
- WEED* (Hg./1999): Schuldenreport 1999. Auswege aus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer, Bonn.
- World Bank (1999): Global Development Finance on CD-ROM, Washington D. C.

Weltwirtschaftliche Krisen, Asienkrise und Lösungsstrategien

Von Thomas Ziesemer

I. Vorbemerkung

Der Aufsatz von Ulrich Pfister befasst sich mit den Verschuldungskrisen, die auf Grund von weltwirtschaftlichen Krisen entstanden sind, nicht aber mit der Asienkrise. Da ich mit den Ausführungen mit wenigen Ausnahmen und Ergänzungen einverstanden bin, konzentriere ich mein Korreferat (i) auf diese Ausnahmen und Ergänzungen, zeige (ii) Gemeinsamkeiten und Unterschiede der weltwirtschaftlichen mit der Asienkrise und gehe dann (iii) zum Konferenzthema „Lösungsstrategie“ hinsichtlich der jüngsten Diskussion über die Lastenteilung mit den Kreditgebern.

II. Weltwirtschaftliche Krisen

Die Verschuldungskrisen, die durch weltwirtschaftliche Krisen mit verursacht sind, laufen grob vereinfacht nach dem folgenden Schema ab¹: Schocks in den Weltmarktzinsen führen zu einer Rezession, die die Exporteinnahmen von Ländern stärker reduziert, als dies durch Verschlechterung der Weltmarktpreise allein der Fall wäre. Dies bedeutet, dass die gesunkenen Einkommen der importierenden Länder die Exportnachfrage reduzieren. Dieser Einbruch der Exportnachfrage führt dazu, dass diese Länder weniger produzieren, aber auch weniger Kapitalgüter importieren können. Die verschlechterten Aussichten auf einen regelmäßigen Schuldendienst führen zur Reduzierung des Kreditangebots oder zur Kreditrationierung. Da die Länder oft versuchen, feste Wechselkurse festzuhalten, geschieht dies meistens im Zusammenhang mit einer starken Verminderung der Währungsreserven bis hin zur Zahlungsunfähigkeit. Ohne neue Kredite müssen die Handelsbilanzen aber positiv werden, um den Schuldendienst leisten zu können. Wie werden Handelsbilanzen positiv? Durch Abwer-

¹ Eine ausführliche Darstellung aus wirtschaftsgeschichtlicher Perspektive findet sich in Kap. 7 und aus wirtschaftstheoretischer Perspektive in Kap. 8 von *Ziesemer* (1997a).

tung und verstärkte Exporte (stärkere Weltmarktexpansion) oder durch eine Verminderung der Importe von Konsum- und Investitionsgütern (geringere Weltmarktexpansion)? Pfister (siehe Abschnitt IV) weist darauf hin, dass dies aus der Sicht der Gläubiger durch eine erhöhte Exponierung gegenüber der Weltwirtschaft erfolgen sollte.

Tabelle 1

Handelsbilanzen^a der Hauptschuldnerländer in Millionen US-Dollar^b

Land/Jahr	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	%BIP ⁸⁷
Argentinien	1782	-1373	712	2764	3716	3982	4878	2446	1017	0,2
Brasilien	2717	-2823	1185	778	6469	13086	12466	8304	11158	2,9
Chile	-355	-764	-2677	63	986	362	884	1092	1230	4,2
Indien	-2222	-5644	-5711	-4820	-4098	-4025	-5616	-5438	-5777	-2,8
Korea(Süd)	-4395	-4384	-3628	-2594	-1763	-1036	-19	4206	7659	7,9
Mexiko	-2830	-3385	-3846	6795	13762	12941	8451	4599	8433	6,4
Nigeria	4924	11176	-831	-2731	-1089	2992	5616	1986	3448	9,6
Philippinen	-1541	-1939	-2224	-2646	-2482	-679	-482	-202	-1017	0,5
Venezuela	4155	8174	7840	2748	8162	8632	6782	669	1567	0,7

a: f.o.b. Export minus f.o.b. Import.

b: in Prozent des BIP, 1987.

Quelle: IMF (1994).

Tabelle 2

Importe^a der Hauptschuldnerländer in Millionen US-Dollar und Prozent^b

Land/Jahr	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Reduktion
Argentinien	6700	<u>10541</u>	9430	5337	4504	4585	<u>3814</u>	4724	5818	64 %
Brasilien	19804	<u>24961</u>	24079	21069	16801	15210	<u>14332</u>	15557	16581	43 %
Chile	5797	<u>7181</u>	3989	3085	3574	<u>3072</u>	3436	4396	5292	57 %
Indien	9827	<u>14864</u>	<u>15418</u>	14786	<u>14061</u>	15322	15928	15421	16675	9 %
Korea(Süd)	20339	22292	<u>26131</u>	<u>24251</u>	26192	30631	31136	31585	41019	7 %
Mexiko	12086	19460	<u>24086</u>	15128	<u>8023</u>	11788	13993	11997	12731	67 %
Nigeria	10218	16660	<u>20877</u>	16061	12254	9364	8877	4034	<u>3912</u>	81 %
Philippinen	6612	8295	<u>8479</u>	8263	7976	<u>6432</u>	5459	5394	7144	37 %
Venezuela	10670	11827	<u>13106</u>	12944	<u>6419</u>	7774	8106	8504	9695	51 %

a: c.i.f. Importe. Der cif/fob Faktor durch den man hier teilen müsste, um die Tabellen kompatibel zu machen, ist ungefähr 1.1.

b: Höchster Wert 1980–1982 minus niedrigster Wert nach dem höchsten Wert in Prozent des höchsten Wertes.

Quelle: IMF (1994).

Tabelle 3

Exporte der Hauptschuldnerländer in Millionen US-Dollar und Prozent^a

Land/Jahr	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Exportwachstum
Argentinien	7810	8021	9143	<u>7625</u>	7836	8107	<u>8396</u>	6852	6360	10 %
Brasilien	15244	<u>20132</u>	23293	20175	21899	<u>27005</u>	25639	22349	26224	34 %
Chile	3894	4705	3837	<u>3706</u>	3831	3651	3804	4191	<u>5224</u>	40 %
Indien	7806	8586	<u>8295</u>	9358	9148	9916	9140	9399	<u>11298</u>	36 %
Korea(Süd)	15057	<u>17512</u>	21268	21853	24446	29245	30282	34715	<u>47182</u>	169 %
Mexiko	8982	<u>15570</u>	19646	21214	21819	<u>24407</u>	22112	16347	20887	57 %
Nigeria	17214	25968	17845	12185	<u>10357</u>	11856	<u>12548</u>	5155	7365	21 %
Philippinen	4567	5741	5655	4968	<u>4890</u>	5274	4607	4770	<u>5649</u>	16 %
Venezuela	14317	19221	20980	16590	<u>13937</u>	<u>15997</u>	14438	8660	10577	15 %

a: Höchster Wert nach 1982 minus niedrigster Wert in oder nach der Krise in Prozent des niedrigsten Wertes.

Quelle: IMF (1994).

Die Tabellen 1–3 zeigen, dass die Handelsbilanzen ab 1982 alle verbessert werden, aber auch, dass die Veränderungen von Importen und Investitionen für die Hauptschuldnerländer viel stärker sind als die der Exporte. Eine Ausnahme ist Korea. Bei kleineren Ländern sind die Beiträge der Export und Importveränderungen ungefähr gleich groß; das Ergebnis ist aber stark von der Berechnungsweise abhängig. Länder wie Indien und Korea, die wenig von der Krise betroffen sind, haben die geringsten Importreduktionen und auch die Veränderungen in der Handelsbilanz sind in Indien gering. Für die anderen Hauptschuldnerländer liegt die Reduktion der Importe in der Größenordnung von 50 %. Mit Ausnahme von Indien und Korea gilt auch, dass die Exportwachstumsraten von Tabelle 3 niedriger sind als die Importreduktionen von Tabelle 2. Damit ist deutlich, dass die Verbesserung der Handelsbilanzen der Hauptschuldnerländer zwar einerseits auch durch Exportwachstum stattfindet, dass aber die Importreduktionen hier einen stärkeren Einfluss haben.²

Tabelle 4 berechnet die gleichen Zahlen für die nicht-öl-exportierenden Länder. Wenn man nur bis 1986 rechnet, dann sind die Wachstumsraten für Importe (–14 %) und Exporte (+15 %) ungefähr gleich groß. Wenn man bis 1987 rechnet sind in der Tat die Exportwachstumsraten deutlich höher, während dies für die Hauptschuldnerländer nicht herauskam. Wenn man die jeweils höhere Zahl

² Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die Art der Berechnung von Prozentzahlen in Tabelle 2 und 3 die betrachtete Differenz bei den Exporten durch den niedrigeren Wert teilt und bei den Importen durch den höheren. Obendrein haben alle Größen sowieso außerhalb der Krisenzeit einen positiven Wachstumstrend.

als Basis der Prozentberechnung gebraucht und bis 1986 rechnet, ist wiederum das Exportwachstum kleiner – allerdings ist der Unterschied klein. Als Resultat kann man festhalten, dass bei den Hauptschuldnerländern die Importreduktion wesentlich stärker als die Exporterhöhung ist³, während bei den kleineren Ländern beide Anteile ungefähr gleich groß sind⁴.

Tabelle 4
Handelsbilanz, Importe und Exporte
der nicht-öl-exportierenden Länder (Mrd. US-\$)

Jahr/ Variable	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Änd.	% ^a	% ^b
Handels- bilanz	-60,9	-71,0	-41,4	-15,8	5,2	-2,1	3,2	20,5	91,5 ^e		
Importe (Mrd.)	459,8	<u>486,0</u>	437,7	<u>419,3</u>	437,5	433,0	454,2	529,5	66,7	-14	-14
Exporte (Mrd.)	366,6	378,9	<u>364,4</u>	375,4	412,7	404,1	<u>420,7</u>	<u>512,3</u>	147,9 (56,3 ^d)	41 ^c (15 ^d)	29 13 ^d

a: Der zeitlich frühere Wert wird als Basis genommen.

b: Der höhere Wert wird als Basis genommen.

c: 1987 wird als Exportwert benutzt.

d: 1986 wird als höherer Wert benutzt.

e: 20,5 in 1987 minus 71,0 in 1981.

Quelle: IMF (1994).

III. Wachstumsunterschiede zwischen Lateinamerika und Asien nach 1982

1. Politisch determinierte Krisenbewältigung? Mängel der Argumentation von Kaminsky und Pereira

Kaminsky und Pereira (1996) argumentieren, dass die Bewältigung der Schuldenkrise vor allem politisch determiniert gewesen sei. Die Argumentation geht wie folgt. Gemäß der neoklassischen, intertemporalen Theorie werden

³ Siehe auch *Hentschel* 1992, Table 1.1, S. 4.

⁴ Heraus rechnen von Terms of Trade Veränderungen würde die Resultate nochmals verändern, allerdings ist dies pro Land sehr verschieden, da die Terms of Trade für nicht-ölexportierende Länder bis 1979–83 fallen, 1986–89 steigen, dazwischen schwanken und pro Land verschiedene Umkehrpunkte haben.

dauerhafte Probleme durch eine Reduktion des Konsums bewältigt, während vorübergehende Probleme durch Kreditaufnahme und eine minimale Konsumreduktion bewältigt werden. Die Autoren konstruieren so ein neoklassisches Modell und stellen die Verschuldungskrise als einen dauerhaften Schock in der Handelsbilanz dar. Diese wird nach der Krise positiv, um die Nettokapitalströme (inklusive Zinsen) ins Ausland zu leiten. Ein Defizit von 5 % des BIP nennen die Autoren „non-relief“ eins von 3 % „debt-relief“ Szenario. Das Resultat der Simulationen ist, dass die optimale Reaktion auf die Schuldenkrise in einer Reduktion des Verhältnisses von Konsum und Bruttoinlandsprodukt besteht. So eine Reduktion ist aber in den Daten nicht zu beobachten. Stattdessen zeigen die Daten, dass die Investitionsquote drastisch absinkt. Die Autoren führen nun eine Konsumuntergrenze ein und erhalten mit erneuten Simulationen Ergebnisse, die denen der Daten entsprechen. Dieses Ergebnis wird als Hinweis darauf interpretiert, dass die Krisenbewältigung durch politische Kräfte bestimmt wird, die in der Lage sind Konsumrigiditäten durchzusetzen.⁵

Mein *erster Kritikpunkt* an dieser Argumentation besteht darin, dass die Handelsbilanzschocks nicht dauerhaft waren und daher Konsumreduktionen auch nicht (oder weniger) erwartet werden sollten. Um dies zu sehen, betrachten wir den weiteren Verlauf der Handelsbilanzen ab 1988 in den Tabellen 1 und 5.

Indien, Korea und die Philippinen haben beinahe nie positive Handelsbilanzen. In Nigeria nimmt der Saldo seit 1990 ab. In Argentinien, eines der beiden Länder, die die Autoren als Beispiele gebrauchen, ist das Defizit schon 1987 nur 0,2 % vom BIP, in 1989 ist es allerdings 6,7 %. Der für einen Planungshorizont von 60 Jahren modellierte Schock dauert keine fünf Jahre. Nur für Mexiko und Chile ist die Annahme von 5 % Überschuss für 1987 realistisch. Allerdings hat Mexiko seit 1990 wieder Defizite und Chile seit 1992 wieder niedrige Überschüsse. Die nicht-öl-exportierenden Länder haben seit 1990 wieder Defizite. Wenngleich die Autoren viele dieser Zahlen beim Schreiben zumindest der ersten Fassung ihres Aufsatzes nicht kennen konnten, so ist doch deutlich, dass die Unterstellung, die Überschüsse seien dauerhaft (bei einem Zeithorizont von 60 Jahren in den Simulationen), etwas mutig war. Dabei geht es nicht darum, ob sie ex-post positiv waren, sondern darum, dass die Autoren unterstellen, die

⁵ Ein weiterer Kritikpunkt neben den unten folgenden, ist derjenige, dass die Regressionen, die den Konsum aus politischen Variablen erklären sollen, keine ökonomischen Variablen enthalten. Die kritische Frage ist diejenige, ob Regressoren signifikant mit dem erwarteten Vorzeichen bleiben, wenn man Variable wie Zinsen und Einkommen hinzufügt. Es könnte sich herausstellen, dass Zinsen und Einkommen den Konsum erklären und der Konsum die politischen Variablen erklärt. Mit anderen Worten, die Kausalität könnte umgekehrt sein. Das übliche Verfahren Variable zuzufügen wird weder bei der Wahl der Variablen angewendet, noch werden Resultate von Kausalitätstests angegeben.

Länder planten auf Grund der Annahme, dass die Überschüsse dauerhaft positiv sein müssten. Für diese Annahme gibt es eigentlich keinen Grund.

Tabelle 5

Handelsbilanzen der Hauptschuldnerländer nach 1987 in Mio. US-\$.⁶

Land/Jahr	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	%BIP89
Argentinien	4242	5709	8628	4419	-1450	-2427	-4238	2238	1612	6,7
Brasilien	19168	16112	10747	10578	15239	14329	10861	-3157	-----	3,5
Chile	2210	1578	1335	1587	770	-982	724	1480	-1146	3,6
Indien	-6581	-6116	-5151	-2992	-2107	-522	-2153	-4788	-----	-2,8
Korea	11445	4597	-2004	-6980	-2146	1860	-3146	-4746	-----	2,5
Mexiko	2611	405	-881	-7279	-15934	-13481	-18467	7089	-----	0,1
Nigeria	2626	4178	8653	4441	4611	3248	2948	-----	-----	11
Philippinen	-1085	-2598	-4020	-3211	-4695	-6222	-7850	-8944	-----	-2,2
Venezuela	-1863	5694	10706	4900	1322	3275	7606	7290	-----	11
Nicht-Öl-exp. Länder (Mrd.)	26,3	6,6	-22,4	-16,4	-37,7	-72,5	-55,0	-68,1	-105,6	

a: Exporte von Gütern und Dienstleistungen minus Importe von Gütern und Dienstleistungen beide in Prozent des BIP, alles 1989.

Quelle: IMF (1994, 1997).

2. Zinsschocks und Einkommenselastizitäten der Exportnachfrage: Eine alternative Erklärung

Welche Schocks sind wirklich permanent? Mein zweiter Kritikpunkt an den Simulationen von Kaminsky und Pereira ist, dass sie unterstellen der Zinssatz sei konstant bei 6 %. Tatsächlich ist es so, dass vor der Krise von 1982 Realzinssätze negativ waren und dann dauerhaft⁶ positiv wurden. Dies wird in Tabelle 6 für die achtziger Jahre gezeigt. Dieser Effekt wird von den Autoren im Text genannt, aber in den Simulationen vollkommen ignoriert. In einem Modell mit importierten Kapitalgütern, endogenen Terms of Trade und Zinsaufschlägen

⁶ Natürlich kann auch hier nicht ausgeschlossen werden, dass der Trend sich wieder umkehrt. Allerdings ist die Anti-Inflationspolitik des IMF in den Schuldnerländern und die der Zentralbanken in den anderen Ländern ein starkes Argument für die Vermutung, dass es keine Inflation mehr geben wird, die Realzinsen negativ machen wird. Eine Ausnahme hiervon werden Jahre mit steigenden Ölpreisen bleiben.

kann man zeigen,⁷ dass ein permanenter Zinsschock dazu führen kann, dass die Konsumquote kurzfristig unverändert oder leicht steigend oder fallend sein kann, und dass die Investitionsquote kurzfristig stark abnimmt. Beide Phänomene wurden nach der 1982er Krise beobachtet. Daher ist anzunehmen, dass die Länder positive Realzinsen, nicht aber positive Handelsbilanzen als dauerhafte Randbedingung unterstellt haben.

Tabelle 6
Realzinssätze der Hauptschuldnerländer seit 1979 in Prozent^a

Jahr\Land	Arg	Bras	Chi	Ind	Kor	Mex	Nig	Phi	Ven
1978	-5,2	0,1	-5,3	2,6	0,7 ^c	-1,0	-8,8	4,9	-3,4
1979	-18	-10,3	-14,6	2,7 ^c	-14,1	-7,2	-1,7	-13,0	-2,0
1980	6,8	-16,4	-9,6	-9,8	-11,1	-1,9	-8,4	-18,7	-1,7
1981	13,2	3,2	14,0	13,9	5,7	9,4	8,2	-5,5	15,1
1982	13,0	18,3	24,9	7,1	17,4	15,1	11,3	23,6	17,2
1983	18,9	16,3	19,6	12,2	12,9	13,1	12,2	6,2	14,7
1984	14,0	16,3	11,0	4,7	7,6	12,4	14,3	-4,5	11,8
1985	5,9	14,2	5,6	9,5	12,1	14,8	8,7	14,8	14,0
1986	4,0	23,2	13,1	9,5	14,7	5,5	-5,4	24,7	1,6
1987 ^b	-5,0	-2,7	-0,0	0,1	2,2	6,9	-7,4	6,3	0,8
1988	0,8	13,1	1,2	-5,2	-1,3	2,4	0,4	7,8	2,2
1989	6,6	-0,0	8,3	8,1	6,8	9,2	7,1	5,7	9,5

a: Zinszahlungen gemäß World Bank World Debt Tables dividiert durch die Schulden ergibt den Nominalzinssatz. Subtraktion der Änderung des Importpreisindex ergibt den Realzinssatz.

b: Daten von 1987 zeigen einen starken Anstieg der Importpreise.

c: Nominalzinsen; keine Importpreisänderungen verfügbar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Nun können wir zur Frage zurückkehren: „Warum fallen die Importe so stark?“ Die Antwort folgt nun aus der unwesentlichen Veränderung der Konsumquote und dem dramatischen Fall der Investitionsquote: die Importe fallen, weil weniger Kapitalgüter importiert werden, wenn Zinsschocks Investitionen unrentabel machen.⁸ Auch ist bekannt, dass die Asiatischen Länder schneller abgewertet haben. Dies kann allerdings wohl kaum den großen Unterschied in den Exportwachstumsraten erklären, den die Tabelle 3 für Korea wiedergibt. Da

⁷ Siehe Zieseimer (1997a), Kap. 8 und (1998). Diese drei Eigenschaften sind im Modell von Kaminsky/Pereira (1996) nicht enthalten.

⁸ Zur Komposition der Importe vgl. Hentschel (1992), Table 2.1, S. 9.

ähnliche Wachstumsraten für andere Asiatische Länder gelten (siehe Tabelle 7), ist die Hauptthese hier, dass das höhere Wachstum der Asiatischen Länder auf einer höheren Einkommenselastizität der Exportnachfrage beruht, die zu einem höheren Wachstum der Importe von Investitionsgütern und damit schnellerem Wachstum führt.⁹

Tabelle 7

Exporte von Gütern und Diensten (jährliche Wachstumsraten in Prozent)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	-3.20	-5.14	5.20	3.95	2.58	-2.59	15.55	-10.68	-3.40	18.36	6.27
Brazil	9.30	22.61	21.32	-9.19	14.33	21.95	7.03	-10.58	19.24	13.08	5.09
Chile	14.14	14.19	-8.95	4.72	0.72	6.70	6.96	10.10	6.74	11.56	16.11
China	44.01	56.67	27.43	8.41	2.56	16.71	7.63	16.79	11.09	12.60	7.10
Indonesia	2.29	5.53	-18.05	-9.01	1.65	6.55	-7.80	15.21	14.62	1.05	10.41
Korea, Rep.	-1.13	10.18	15.12	4.47	19.23	10.45	2.09	26.54	21.66	12.55	-4.06
Malaysia	17.97	3.17	-0.83	10.68	12.34	13.78	0.45	11.79	14.56	12.15	17.93
Mexico	12.15	6.11	11.37	22.55	14.23	5.75	-4.06	2.58	11.07	5.76	5.66
Philippines	4.29	39.82	6.43	-8.02	4.46	3.84	-16.61	17.09	6.50	14.69	10.71
Singapore	22.80	21.20	10.95	5.09	5.89	9.73	-2.27	14.72	13.99	31.79	9.01
Thailand	10.43	7.71	9.16	11.67	-6.00	17.26	9.79	15.42	21.81	27.17	21.14
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996				
								80-89	90-96	80-96	
Argentina	18.89	-8.26	0.56	4.97	14.84	26.81	8.60		3.01	9.49	5.68
Brazil	-4.92	6.58	10.38	10.19	7.67	-1.44	6.11		10.49	4.94	8.20
Chile	9.68	10.70	13.53	4.18	8.24	11.45	3.91		6.88	8.81	7.68
China	12.26	15.38	15.34	9.23	28.05	9.59			16.70	14.97	16.05
Indonesia	0.41	19.89	15.21	3.26	9.10	8.55	6.28		2.02	8.96	4.87
Korea, Rep.	4.15	11.82	10.98	11.31	16.50	23.98	14.13		11.82	13.27	12.42
Malaysia	16.67	15.15	5.19	14.58	20.62	18.96	10.71		9.60	14.56	11.64
Mexico	5.31	5.07	4.98	8.09	17.44	32.99	-18.86		8.10	7.86	8.00
Philippines	1.25	5.76	3.91	6.22	19.79	12.04	20.33		7.89	9.90	8.72
Singapore	13.81	9.16	7.38	15.57	18.62	14.85			12.01	13.23	12.47
Thailand	11.69	15.44	14.14	12.31	14.60	14.80	2.40		13.51	12.20	12.97

⁹ Es ist verblüffend, wie wenig die Wachstumsraten der Exporte – außer für Argentinien – in den 80ern sich von denen der 90er Jahre unterscheiden. Für Brasilien und Mexiko sind die Wachstumsraten in den 80ern sogar höher. Interne Ursachen dürften auch eine erhebliche Rolle spielen.

IV. Spekulative Angriffe und die Asienkrise als Mischform

1. Nationale Krisen durch spekulative Angriffe

Um die Asienkrise zu verstehen, ist es nicht ausreichend, nur die Wirtschaftsgeschichte der weltwirtschaftlichen Krisen zu kennen. Ein zweiter Prototyp von Krisen, ist unter dem Namen der spekulativen Angriffe bekannt. Diese finden statt, wenn Überbewertungen zu (zumindest für Insider) beobachtbaren Reduktionen der Devisenreserven führen, so dass man sich ungefähr ausrechnen kann, wann die Reserven durch Stützungskäufe verbraucht sind. Dann muss eine Abwertung erfolgen. Wenn man vorher die noch verfügbaren Devisen kauft, die dann ja aufgewertet werden, kann man eventuell sehr gut verdienen.¹⁰

2. Die Asienkrise als regionale Mischform

Die Asienkrise¹¹ ist mit durch überhöhte Wechselkurse und spekulative Angriffe ausgelöst worden. Für einige Länder ging die Kausalität allerdings vom Zusammenbruch eines Immobilienbooms zu dem der Aktienmärkte und erst von da zu Kapitalflucht und Wechselkursproblemen – dies alles vielfach unter Bedingungen des „crony capitalism“.

Mit weltwirtschaftlichen Krisen hat diese Krise nur wenig gemeinsam:

(i) Exportwachstumsraten sind seit 1994 in den meisten Asiatischen Ländern gesunken. Dies dürfte zum Teil durch das reduzierte Wachstum Japans zu erklären sein. Aber auch eine höhere Bewertung der Währung durch die Koppelung an den Dollar spielt eine wesentliche Rolle;

(ii) Alle Krisen haben gemeinsam, dass es vor Ausbruch der Krise ein Übermaß an kurzfristigen Krediten gibt.

V. Lösungsstrategien

Ein Teil der Lösungsstrategien befasst sich mit dem Problem, wie die Reduktion des Kreditangebots, die am Beginn jeder Krise auftritt¹², gelindert wer-

¹⁰ Zahlreiche Hinweise auf die Originalliteratur und Übersichtsartikel finden sich in Ziese mer (1997a), Kapitel 5.1.

¹¹ Eine ausführliche Darstellung ist in Ziese mer (1999a,b) zu finden.

¹² Theorien zum „credit crunch“ finden sich in Ziese mer (1997a), Kapitel 6.3, 8.4–6, (1997b) und (1998).

den kann. Der Zweck besteht darin, neue Investitionen zu ermöglichen, weil dies die Kapitalabflüsse stoppen, den Wert der Schulden auf Sekundärmärkten und das Wachstum der Ökonomien erhöhen und die Armut lindern könnte. Nimmt man zur Vereinfachung an, dass alle Importe aus importierten Inputs II, bestehen¹³, dann können diese gemäß der Zahlungsbilanzgleichung wie folgt geschrieben werden:

$$II = \text{Nettoneuverschuldung} + \text{Exporte} - \text{Zinsen} + \text{Minderungen der Devisenreserven}$$

Wenn die Reserven schon nahe Null sind und der „credit crunch“ die Nettoverschuldung auf Null gesetzt hat, gibt es die folgenden Möglichkeiten, um die Importe von Inputs zu erhöhen:

- (i) Weltwirtschaftliches Wachstum zieht die Exporte auf ein höheres Niveau.
- (ii) Neue Deals zwischen Banken, Land und Internationalen Finanzorganisationen könnten die Vergabe neuer Kredite ermöglichen.
- (iii) Schuldenreduktion könnte die Zinslast mindern.

Punkt (i) war ein wesentlicher Teil des Baker Plans. Punkt (ii) und (iii) waren wichtige Teile des Brady Plans und der „debt overhang“ Literatur. Punkt (iii) ist auch ein wesentlicher Aspekt der jüngsten HIPC Initiative.

Ein zweiter Teil der Lösungsstrategien befasst sich mit der Krisenprävention und der Vermeidung von Panikprozessen.

Kareken (1977) und Greenspan¹⁴ haben gefordert, die Preise für staatliche Kreditgarantien effizienter zu gestalten. Hier scheinen sich Lehren aus der Geschichte besonders schwer gegen Ideen zur Exportförderung durchsetzen zu lassen.

Das „Financial Stability Forum“ befasst sich mit der Information, Koordination und Regulierung des Bankwesens, die alle noch weitgehend national organisiert sind, während die Banken selbst international agieren. Auch dies ist ein in jeder Krise erneut diskutierter Fragenkomplex. Insbesondere bei der Information stellt sich die Frage, ob die Nachfrage der Privaten so groß ist wie das kostenlose Angebot. Sie wird wohl hauptsächlich für die Regulierungsbehörden relevant sein.

Camdessus fordert(e) zusätzlich zu den IMF Facilitäten weitere Mittel von Banken, um Panikprozesse durch „lending into arrears“ besser eindämmen zu

¹³ Der Konsum macht weniger als ein Viertel der Importe der Schuldnerländer aus. Siehe Hentschel (1992) Tabelle 2.1, S. 9.

¹⁴ Siehe IMF Survey (1999).

können. Ein Problem dabei ist, dass die Zinsaufschläge, die die Risikoperzeption der Banken anzeigen, vor der Asienkrise sowieso schon sehr niedrig waren, weil die Banken auf einen „bail-out“ durch den IWF rechneten. Wenn die Aufbaumechanismen verstärkt werden, könnten die „Spreads“ noch weiter sinken. Die spannende Frage ist dann, ob die Banken dann mehr (wegen der besseren Absicherung und der höheren Nachfrage) oder weniger (wegen der größeren Beteiligung am Risiko) ausleihen.

Literatur

- Demirgünc-Kunt, Asli / Detragiache, Enrika* (1994): Interest Rate, official lending, and the debt crisis: A reassessment, in: *Journal of Development Economics* 44, S. 263–285.
- Hentschel, Jesko* (1992): *Imports and Growth in Highly Indebted Countries, An empirical Study*, Berlin.
- IMF (1994, 1997): *International Financial Statistics Yearbook*.
- (1999): *Survey*, Vol. 28, No. 5, 8. März 1999.
- Kaminski, G. L. / Pereira, A.* (1996): The debt crisis: lessons of the 1980s for 1990s, in: *Journal of Development Economics* 50, S. 1–24.
- Kareken, John* (1977): Kommentar zu R. Solomon, A Perspective on the Debt of Developing Countries, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 1977, 479–501.
- Petersen, H. J.* (1994): International Debt Crisis: Some Improvements but More Problem Countries, in: *Economic Bulletin*, Vol. 31, No. 7, Juli, S. 19–24.
- Pfister, Ulrich* (2000): Historische Erfahrungen mit Lösungsstrategien zur Überwindung von Schuldenkrisen, in diesem Band.
- Ziese, Thomas* (1997a): Ursachen von Verschuldungskrisen. Theorie, Empirie und Politik, Marburg.
- (1997b): From Loan Pushing to Credit Rationing: Interest Shocks in a Model by Basu, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft), September 1997, 569–78.
- (1998): A Prebisch-Singer Growth Model and the Debt Crises, in: David Sapsford and John-ren Chen (Hg.), *Development Economics and Policy*, Macmillan 1998, S. 300–317.
- (1999a): The Structure of the Asian Debt Crisis in Theoretical and Historical Perspective, in: Stadermann, H.-J. und O. Steiger (Hg.), *Herausforderung der Geldwirtschaft, Theorie und Praxis währungspolitischer Ereignisse*, Metropolis 1999, S. 363–393.
- (1999b): Long Run Aspects of the Asian Debt Crisis, in: *DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 68, No. 1, 1999, S. 94–102.

Ethische Kriterien zur Beurteilung von Lösungsansätzen zur Überwindung der Schuldenkrise

Von Johannes Müller SJ

Seit August 1982, als Mexiko seiner Schuldenlast nicht länger gewachsen war und seine Zahlungsunfähigkeit erklärte, ist von einer internationalen Schuldenkrise die Rede. Das Ausmaß dieser Krise zeigte sich in den folgenden Jahren, als immer mehr Entwicklungsländer und auch (heutige) Transformationsländer in eine ähnliche Situation kamen. Seitdem ist dieses Problem ein Dauerthema der internationalen Finanzpolitik und der Nord-Süd-Beziehungen wie nun auch der West-Ost-Beziehungen, auch wenn es auf Grund vielfältiger Maßnahmen in den neunziger Jahren zu einer gewissen Entspannung gekommen ist. Nachdem dieses Thema zuletzt stark in den Hintergrund getreten war, hat die weltweite Schuldenkampagne aus Anlass des Weltwirtschaftsgipfels 1999 in Köln den Blick der Öffentlichkeit wieder darauf gelenkt, dass dieses Problem zumindest aus der Perspektive der Schuldnerländer alles andere als gelöst ist.

Seit 1982 gibt es auch ein internationales Krisenmanagement, das bisher insoweit erfolgreich war, als es die damals reale Gefahr eines Zusammenbruchs des internationalen Finanzsystems abwenden konnte und den Ländern im Süden und Osten immer wieder – wenn auch oft nur vorübergehend – zur Zahlungsfähigkeit verhalf. Auch ist den dafür verantwortlichen Institutionen zu bescheinigen, dass sie aus anfänglichen Fehlern gelernt haben, so dass heute Schuldennachlässe möglich sind, die in den achtziger Jahren noch als völlig utopisch galten. Andererseits führten die damit verbundenen Sanierungsmaßnahmen in vielen Fällen zu wirtschaftlicher Rezession, zum Verzicht auf dringend notwendige Investitionen in die Grundbedürfnisse der Menschen und zu wachsender Verelendung gerade jener Schichten der Bevölkerung, die sowieso schon unter großer Armut zu leiden haben. Diese Tatsache zeigt, dass die internationale Schuldenkrise¹ als ein wichtiger Teilbereich der internationalen Beziehungen nicht nur ein wirtschaftliches, sondern auch ein ethisches Problem darstellt.

¹ Einen Gesamtüberblick zur aktuellen Entwicklung geben die jährlichen Berichte von World Bank (Global Development Finance) und OECD (Entwicklungszusammenarbeit).

Es ist darum nicht sehr verwunderlich, dass sich die Zivilgesellschaft und ganz besonders die christlichen Kirchen immer wieder zu diesem Thema geäußert und sehr intensiv an der Schuldenkampagne beteiligt haben. Allein schon bis Ende September 1987 zählte eine ökumenische Studie mehr als 250 Stellungnahmen von Bischofskonferenzen, einzelnen Bischöfen und ortskirchlichen Gruppen.² Die Zahl derartiger Erklärungen ist inzwischen kaum mehr überschaubar.³ Auch die Kirchen in Deutschland haben sich schon früher mehrfach und erneut im Vorfeld des Weltwirtschaftsgipfels 1999 in Köln zu Wort gemeldet und eine Reduktion der Schuldenlast gefordert.⁴ Diese Stimmen sind auf jeden Fall ernst zu nehmen, allein schon deshalb, weil sie die Sorgen und Nöte der Partnerkirchen in anderen Kontinenten wiedergeben.

Ethisch-moralische Bewertungen und Stellungnahmen können freilich nur dann Anspruch auf Gehör erheben und sind im allgemeinen nur dann hilfreich, wenn sie sachlich begründet sind, d. h., wenn sie die empirischen Daten und Tatbestände sowie die zu Grunde liegenden theoretischen Zusammenhänge zur Kenntnis nehmen und in ihre Überlegungen einbeziehen. Andernfalls werden sie sich mit Recht den Vorwurf gefallen lassen müssen, vielleicht von guten Absichten getragen zu sein, aber im Grund eben doch nur emotionale Reaktionen darzustellen und zu moralisieren. Dies wäre kontraproduktiv, weil dies wirklich hilfreiche und nachhaltige Lösungen eher verhindern und somit letztlich zu Lasten der Armen in den betroffenen Ländern gehen würde.

Diese Gefahr will der folgende Beitrag möglichst vermeiden. Er wird versuchen, einige sozialetische Überlegungen zur Verschuldung und Entschuldung vorzulegen, wobei die Perspektive der Dritten Welt und der Zusammenhang von Armut und Verschuldung im Mittelpunkt stehen werden. Ein kurzer erster Teil wird das Verständnis von Entwicklung skizzieren, das als umfassender Kontext und Grundlage für alle weiteren Überlegungen dienen wird. Der anschließende Hauptteil entfaltet auf dem Hintergrund einer Analyse der Schuldenkrise zehn sozialetische Imperative zum kurz- bis langfristigen Abbau von Schuldenlasten.

² PMV-Studien (1988).

³ Eine Reihe davon findet man in der Zeitschrift *Weltkirche* und in *Misereor* u.a. (1999), S. 142–158. Eine Analyse kirchlicher Dokumente bietet Langhorst (1999). Vgl. u.a. auch CIDSE/Caritas Internationalis (1998); *Justitia et Pax*, Päpstliche Kommission (1987); Ökumenischer Rat der Kirchen (1999).

⁴ Vgl. etwa *Die Deutschen Bischöfe – Kommission Weltkirche* (1988); *EKD* (1988); *Justitia et Pax*, Deutsche Kommission (1999); *Kirchenamt der EKD/Sekretariat der DBK* (1998).

I. Ethik der Entwicklung als Grundlage

Eine Politik des Schuldennachlasses ist nicht aus sich selbst heraus eine Notwendigkeit oder gar ein ethisches Gebot. Ebenso wenig ist sie ein Selbstzweck. Sie ist vielmehr von übergeordneten Erfordernissen und Wertprämissen her zu begründen und ethisch zu rechtfertigen. Im Kontext der Dritten Welt (und heute auch der einst kommunistischen Zweiten Welt) stellt sich somit die Frage nach den Zielen einer Entwicklungspolitik bzw. nach dem Entwicklungsverständnis. Dieses sollte universal und interkulturell vermittelbar sein, d. h., es sollte vor allem in seiner Begründung von grundlegenden, möglichst allen Menschen gemeinsamen Erfahrungen ausgehen, um einen breiten Konsens und eine ebenso umfassende Zusammenarbeit zu ermöglichen.⁵

Die folgenden Überlegungen betrachten es als Ziel jeder Entwicklungspolitik und aller Entwicklungsbemühungen (und letztlich jeder Politik), *menschliches Leid in all seinen Formen und Dimensionen zu überwinden bzw. zumindest so weit als möglich in Grenzen zu halten*. Entwicklung muss also von all dem ausgehen, worunter Menschen konkret leiden. Offensichtliche und fundamentale Formen solchen Leides sind Hunger, Krankheit, Armut oder Unterdrückung. Menschen leiden aber auch und oft sogar besonders dann, wenn sie sozial oder rassistisch diskriminiert werden, wenn man sie lediglich als Objekte der Entwicklungspolitik behandelt, oder wenn man ihre sozio-kulturelle Tradition zerstört, d. h. jenen unersetzlichen Orientierungsrahmen, der ihrem Leben Sinn verleiht und ihrem Handeln die Richtung weist. Umgekehrt können aber auch Traditionen inhuman und damit Grund schweren Leides sein.

Leid ist folglich in einem *ganzheitlichen Sinn* zu verstehen, d. h., es umfasst physisches wie nicht-physisches Leid, und es kann viele Ursachen haben. Immer aber handelt es sich um menschliche Erfahrungen, die in ihrer noch nicht reflektierten Grundform weithin kulturunabhängig sind und nirgends einfach hingenommen werden, sondern sozusagen aus sich selbst heraus nach ihrer Überwindung schreien oder zumindest eine plausible Erklärung verlangen. Im Leid als einer negativen Erfahrung wird insofern dialektisch sichtbar, was anzustreben ist. Von diesem Ansatz her lassen sich die Menschenrechte wie die menschlichen Grundbedürfnisse als negativ-dialektisch formulierte Imperative eines „So nicht!“ verstehen, ohne unmittelbar auf bestimmte philosophische oder religiöse Traditionen zurückgreifen zu müssen.

Ein spezifisches Merkmal menschlichen Leides besteht darin, dass Menschen die Fähigkeit besitzen, sich in die Lage leidender Mitmenschen zu versetzen

⁵ Ausführlicher zu diesem Ansatz Müller (1997), S. 98–120 oder auch Müller (1994).

und in gewisser Weise an ihrem Leid teilzuhaben. Solches *Mit-Leiden* (*compassion*), eine spontane, fast unvermeidliche Reaktion, wenn man mit den Opfern selbst (oder auch nur Bildern oder Berichten) konfrontiert ist, gründet in eigenen Leiderfahrungen. Der Appell des „So nicht!“ des Leides richtet sich also auch an jene, die nur mit-leiden und enthält einen starken Anstoß, den Opfern zu helfen. Er kann daher als Grundlage jeder Solidarität betrachtet werden.

Das solidarische Handeln über den unmittelbaren Lebensraum hinaus und die Verpflichtung der reichen Länder zur *Solidarität* mit ärmeren Ländern ist mit den gleichen Argumenten begründbar. Diese neue, früher so nicht gegebene Verantwortung ist aus der Globalisierung des Blicks auf menschliches Leid, wie ihn die modernen Medien ermöglichen, entstanden. Sie gründet außerdem in der wachsenden Interdependenz einer Welt, in der die politischen Entscheidungen vor allem der mächtigen Länder weit reichende Auswirkungen auf die Entwicklungschancen in den armen Ländern haben.

Grundlegender ethischer Maßstab ist also das Ziel umfassender und ganzheitlicher Entwicklung aller Menschen. Dieses Leitziel ist auch von den Menschenrechten und der allen Menschen gemeinsamen Würde her begründbar, die sich ihrerseits ohne ein gleiches „Recht auf Entwicklung“ für alle Völker nicht verwirklichen lassen. Eine Schuldenpolitik (der Kreditnehmer nicht weniger als der Gläubiger), welche Entwicklung in ihrer fundamentalen Ausrichtung verhindert, ist darum ethisch nie zu rechtfertigen. Solch ein Entwicklungsverständnis enthält eine Reihe von *ethischen Implikationen* und Handlungsorientierungen⁶, die auch für alle Maßnahmen zur Entschuldung richtungweisend sein müssen.

Selbstverständlich bedürfen diese Grundprämissen, um politisch relevant und wirksam werden zu können, einer genauen *Analyse* der Schuldenproblematik und ihrer unterschiedlichen, vor allem entwicklungspolitischen Implikationen.⁷ Diese muss die vielfältigen Zusammenhänge und Ursachengefüge untersuchen, die zwischen der Schuldensituation einerseits und dem Leid der Menschen andererseits bestehen, um von hierher nach Lösungen zu suchen. Anspruch auf Allgemeingültigkeit hat freilich allein die Grunderfahrung des Leides, die weder ein Ersatz für eine gute Analyse ist, noch eine solche garantiert. Ihre Ergebnisse sind selten eindeutig, sondern es kann zu in der Sache begründeten und darum legitimen Meinungsunterschieden kommen. Dies gilt noch mehr für die Handlungsebene, denn aus ein und derselben Analyse lassen sich oft verschiedene *politische Optionen* ableiten. Diese sind jedoch immer wieder am grundlegen-

⁶ Vgl. Müller (1997), S. 109–112.

⁷ Zur Analyse vgl. generell bes. Sangmeister (1992); Wagner/Kaiser (1995), S. 220–243.

den Kriterium des Leides zu überprüfen. Dieser niemals eindeutige Vermittlungsprozess impliziert eine „negative Güterabwägung“ unter der Rücksicht des je größeren Leides und verlangt politische Klugheit, Gespür für das Machbare, Lernen aus Fehlern und langfristiges Denken.

Angesichts der sehr komplexen Ursachen und Folgen des Schuldenproblems und der Vielzahl von damit befassten bzw. davon betroffenen Akteuren braucht es auf jeden Fall Lösungsansätze, die über eine rein finanztechnische und ökonomische Sichtweise hinausgehen. Es bedarf politischer Entscheidungen, die von ethischen Prinzipien geleitet und neue Wege einzuschlagen bereit sind. Gerade von Seiten der christlichen Kirchen, die Anwälte der Armen und Stimme ihrer kirchlichen Partner im Süden sein wollen, sind dazu bedenkenswerte Vorschläge gemacht worden. Sie betonen die Notwendigkeit einer „*Ko-Evolution im Bereich von Ethik und politischer Vernunft*“⁸, was einen offenen Dialog aller Institutionen, Organisationen und Gruppen erfordere, die in der Schuldenfrage engagiert sind. Sie selbst wollen (jedenfalls in ihren offiziellen Stellungnahmen) dazu keine konkreten Programme vorschlagen, da dies jenseits ihrer Zuständigkeit und Kompetenz liege, sondern eine ethische Reflexion anstoßen, zu der sie ethische Kriterien beizutragen versuchen. Die folgenden Überlegungen verdanken solchen Stellungnahmen manche wichtige Anregungen.⁹

II. Sozialethische Kriterien für den Umgang mit Schulden

1. Grundlegende Maßstäbe

These 1:

Eine Ethik des Überlebens verbietet es, Schulden (inklusive Zinsen) einzutreiben oder Forderungen zu stellen, welche vor allem die Armen mit menschenunwürdigen Lebensbedingungen oder sogar dem Leben zu bezahlen haben.

Der vorgestellte Entwicklungsansatz impliziert eine Anthropologie, in deren Zentrum die konkreten Menschen mit ihren vielfältigen Leiden stehen. Daraus ergibt sich als grundlegender ethischer Imperativ: Ausgangspunkt und Ziel, Zentrum und Träger aller Entwicklung muss stets der Mensch sein, der darum keinen anderen Zielen oder Interessen geopfert werden darf. Aus dieser Anthropologie lässt sich eine Ethik des Überlebens bzw. des Schutzes menschlichen Lebens ableiten, die es gebietet, keine Forderungen zu stellen, die Men-

⁸ Lefringhausen (1988), S. 3.

⁹ Bes. den in den Anm. 3 und 4 genannten Literaturverweisen verdankt dieser Artikel wichtige Anregungen, vgl. dazu auch Müller (1991).

schen mit dem Leben oder mit Lebensbedingungen bezahlen müssen, die sich mit den Grundprinzipien der Menschenwürde nicht vereinbaren lassen.

Der Maßstab „menschliches Leid“ verbietet es auch, an sich durchaus gerechtfertigte Ziele mit Mitteln zu verfolgen, die ihrerseits schwerwiegendes Leid in anderen Formen verursachen, es sei denn, um damit noch größeres Leid abzuwenden, was aber in jedem einzelnen Fall überzeugend nachzuweisen wäre. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist der Zeitfaktor in dem Sinn, dass man gegenwärtiges Leid (Hunger, extreme Armut, Unterdrückung) nicht mit dem Versprechen langfristiger Besserung rechtfertigen kann.

In der Logik dieses Ansatzes liegt schließlich auch, was man eine „vorrangige Option für die Leidenden“ nennen kann und was dem Appell zur Solidarität eine spezifische Prägung gibt. Es geht folglich nicht nur um materiellen Mangel, so grundlegend dieser Aspekt bleibt, sondern ebenso um Formen von Leid wie gravierende Unfreiheit. Vorrangige Aufmerksamkeit müssen jene erhalten, die von besonders schwerem Leid betroffen sind. Entwicklungspolitik muss darum armutsorientiert oder – richtiger gesagt – armenorientiert sein, denn es sind die Armen, die am meisten zu leiden haben, da ihnen in der Regel auch die Mittel fehlen, um ihr Leiden selbst zu verringern oder zu überwinden. Gerade die ärmsten Menschen und Völker müssen besonderen Schutz erhalten.

Diese Kriterien gelten auch im Hinblick auf die Ziele wie Mittel jeder Schuldenpolitik. Es ist ethisch niemals zu vertreten, Schulden (Grundsulden einschließlich Zinsen) einzufordern oder einzutreiben, wenn Menschen dies mit extremer Not und möglicherweise einem vorzeitigen Tod zu bezahlen haben.¹⁰ In den meisten Ländern gilt darum das Prinzip des Pfändungsschutzes. Ebenso wenig ist es vertretbar, eine Strukturanpassungspolitik mit so rigorosen Auflagen zu fordern, dass der Preis das Abwürgen der Wirtschaft eines Landes ist. Auch in diesem Fall hätten die Rechnung primär die Armen zu begleichen. Mit anderen Worten, elementare Grundbedürfnisse und grundlegende Entwicklungserfordernisse müssen auf jeden Fall und stets Vorrang haben. Aus all dem lässt sich freilich nur die Pflicht zu einer teilweisen oder notfalls auch völligen Stundung des aktuellen Schuldendienstes ableiten.

These 2:

Maßnahmen zur Lösung der Schuldenproblematik sollten mehr final als kausal orientiert sein. Da sich die meisten Schuldnerländer in einer Solvenz- und nicht in einer Liquiditätskrise befinden, braucht es einen erheblichen Abbau und da-

¹⁰ Vgl. etwa zu den Folgen für Kinder: *Ramphal* (1999), bes. S. 28.

mit Erlass von Schuldenforderungen. Nur so lassen sich dauerhafte Anreize für eine Entwicklung auf der Basis von Eigeninitiative schaffen.

Entwicklung im Sinn des vorgestellten Ansatzes muss immer primär „Entwicklung von unten“ sein, was nicht nur eine ethische Forderung, sondern ebenso eine unabdingbare Voraussetzung jeder erfolgreichen Entwicklungspolitik ist. Alle politischen Maßnahmen, ob staatlich, privat oder international, müssen daher Hilfe zur Selbsthilfe leisten, also die Eigeninitiative fördern und stärken. Die betroffenen Menschen kennen nämlich ihre Nöte und Lebensumstände am besten, sie haben das größte Interesse an einer Verbesserung ihrer Lage, und sie verfügen meist über viel praktische Erfahrung in der Lösung ihrer Alltagsprobleme. Nur mit ihrer aktiven Partizipation, nicht nur bei der Durchführung von Programmen, sondern schon bei der Entscheidungsfindung lassen sich die anstehenden Probleme wie etwa eine dauerhafte Entschuldung lösen.

Eine hohe und auf unabsehbare Zeit nicht abtragbare Schuldenlast ist ein kaum überwindbares Hindernis für einen solchen Entwicklungsansatz. Aus diesem Grund ist es nicht mit einer Stundung des Schuldendienstes getan, sondern es braucht eine Reduzierung auf ein Maß, das Eigenanstrengungen wieder lohnenswert macht und möglichst sogar Anreize für eigenes Bemühen schafft. Alle Maßnahmen der Schuldenpolitik sollten daher mehr final als kausal orientiert sein: Sie sollten weniger die Schuld an den Schulden bestrafen wollen, als das Ziel verfolgen, die Schuldenlast auf ein erträgliches Maß zu reduzieren.¹¹

Die Komplexität der Schuldenproblematik erlaubt freilich keine schnellen und einfachen Lösungen. Es braucht ein Bündel sowohl kurz- wie langfristiger Maßnahmen und ein konzertiertes Zusammenwirken aller Beteiligten. Kurzfristig hat die Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit und möglichst auch Kreditwürdigkeit der Schuldnerländer durch eine entsprechende Erleichterung des Schuldendienstes möglichst in Verbindung mit einer sozialen Abfederung notwendiger Reformen stets Vorrang. Dafür gibt es heute zahlreiche Instrumente, die in verschiedenen Kombinationen eingesetzt werden: Umschuldungen zu besseren Bedingungen (Laufzeit, Freijahre), mehrjährige Umschuldungen ohne Gebühren und Strafzinsen, Obergrenzen für den Schuldendienst entsprechend der ökonomischen Leistungsfähigkeit (z. B. ein bestimmter Prozentsatz der Exporterlöse) oder Umwandlung flexibler in feste Zinsen auf niedrigem Niveau.

Die begrenzten Erfolge der Umschuldungspolitik in den achtziger Jahren, was immer neue Umschuldungen in kurzen Abständen erforderte, hat inzwi-

¹¹ Ein positives Beispiel dafür ist das deutsche Insolvenzrecht für Privatpersonen, das seit dem 1.1.1999 in Kraft ist, weil es Schuldnern einen schuldenfreien Neubeginn gewährt, wenn sie über mehrere Jahre hinweg im Rahmen ihrer Möglichkeiten ihre Schulden bedienen.

schen zu einem weit reichenden Konsens darüber geführt, dass die Schuldenprobleme der meisten Entwicklungs- und Transformationsländer Ausdruck einer tief reichenden Strukturkrise sind. Sie haben es nämlich nicht mit einer Liquiditätskrise, sondern mit einer Krise ihrer Zahlungsfähigkeit überhaupt (Solvenzkrise) zu tun, die sich nur durch einen erheblichen Abbau und damit Erlass von Schuldenforderungen auf Dauer lösen lässt. Eine nach wie vor gültige Modellrechnung zeigt, dass derartige Schulden nur unter völlig unrealistischen Annahmen jemals abgebaut werden können.¹²

Weitgehende Einigkeit herrscht auch darüber, dass für die allerärmsten hochverschuldeten Länder nur ein mehr oder weniger vollständiger Schuldennachlass einen Neuanfang ermöglicht, denn sie könnten ihre Schulden auf unabsehbare Zeit nur unter unzumutbaren Opfern begleichen, ganz zu schweigen davon, dass sie diese häufig schon heute nicht mehr bedienen können. Auch aus ökonomischen Gründen ist dies sinnvoller, weil eine Nichtregelung in Bezug auf Schulden, die nach menschlichem Ermessen niemals rückzahlbar sind, keine transparenten wirtschaftlichen Beziehungen zum längerfristigen Vorteil aller Beteiligten erlauben. Das häufig gegen Schuldennachlässe angeführte *moral-hazard*-Argument ist in solchen Fällen fehl am Platz – ganz abgesehen davon, dass es zumindest auch auf Banken und andere Kreditgeber wie den IWF anzuwenden wäre, die derartige Krisen wie zuletzt in Asien durch eine leichtfertige Kreditvergabe oder falsche Ratschläge mitverschuldet haben.

So sehr also verbesserte Umschuldungskonditionen in den letzten Jahren und die auf dem Weltwirtschaftsgipfel 1999 in Köln beschlossenen Nachlässe für die allerärmsten Länder ein Schritt in die richtige Richtung waren, so wenig sind sie ausreichend, um das Schuldenproblem nicht nur für die Gläubiger, sondern auch für die Entwicklungs- und Transformationsländer zu lösen.¹³ Besonders bemerkenswert ist, dass in Köln auch multilaterale Verbindlichkeiten (IWF, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken) in den Erlass einbezogen wurden, was lange Zeit ein Tabu oder zumindest höchst umstritten war.

Das stete Anwachsen der globalen Schuldenhöhe zeigt freilich, dass vor allem die Lage der hochverschuldeten Länder mittleren Einkommens noch völlig ungelöst ist. Manche von ihnen haben vermutlich kaum eine realistische Perspektive, wenn ihre Schulden nicht mindestens halbiert werden. Trotz beachtlicher Fortschritte in den letzten Jahren bedarf es also noch sehr viel weitergehender Schritte. Andernfalls werden die Gläubigerländer kaum den Verdacht entkräften können, sie wollten die Schuldnerländer bewusst und auf unabsehbare Zeit in „Schuld knechtschaft“ halten.

¹² Vgl. *Kampffmeyer* (1987), bes. S. 1–25 und 124–144; *Böhner* (1994).

¹³ Vgl. *Eberlei* (1999).

These 3:

Jeder Verzicht auf Schuldenforderungen ist grundsätzlich mit einer Armutskonditionalität zu verknüpfen, da sich nur so die daraus entstehenden Lasten für nicht verantwortliche Dritte ethisch rechtfertigen lassen.

Eine Ethik des Überlebens und der damit verbundene Verzicht auf Schuldenforderungen dürfen jedoch, ja müssen sogar mit einer Armutskonditionalität verknüpft werden. Schulden lassen sich bekanntlich nicht einfach streichen, sondern sie sind immer von irgend jemandem (Steuerzahler, Sparer) zumindest indirekt zu begleichen. Es ist daher ethisch nicht zu rechtfertigen, wenn breite, u. U. vergleichsweise wenig begüterte Bevölkerungsschichten in den Gläubigerländern für Schulden gerade stehen sollen, mit denen die Reichen in den armen Ländern ihren Wohlstand finanziert haben. Insofern ist mit jedem Schuldenverzicht ein Mechanismus zu verbinden, der garantiert, dass ein solcher Nachlass zumindest zu einem wesentlichen Teil tatsächlich den Armen und der breiten Bevölkerung in den Schuldenländern zugute kommt. Dies ist vermutlich der schwierigste und gleichwohl entscheidende Punkt bei allen Verhandlungen. Je größer die Bereitschaft der verschuldeten Länder zu entsprechenden Reformen ist und je entschlossener sie diese einleiten, umso großzügiger sollte die Entlastung ausfallen. Sinnvoll ist sicher auch die Unterstützung demokratischer Regierungen, die autoritäre Regimes ablösen und deren hohe Schuldenlast übernehmen. Sie sollten zumindest eine echte Chance für eine verantwortungsvolle Politik erhalten.

Ein sinnvolles Instrument im Hinblick auf dieses Ziel kann die Umwandlung eines Teils der Schulden in Gegenwartsfonds in eigener Währung sein, die gemeinsam von Gläubigern und Schuldnern verwaltet und für Entwicklungsvorhaben (*debt-development-swaps*), Umweltmaßnahmen (*debt-nature-swaps*)¹⁴ oder ähnliche Ziele verwendet werden, etwa für Kinderhilfsprogramme unter Aufsicht der UNICEF.¹⁵ Freilich lässt sich dieses Instrument in seiner gegenwärtigen Form sicher nur in sehr begrenztem Umfang effizient einsetzen – vielleicht abgesehen von den allerärmsten Ländern mit einer in absoluten Zahlen gesehen niedrigen Verschuldung. Umso dringlicher ist es, nach neuen Wegen zu suchen, wie durch eine Anpassung dieser Vorgehensweise oder auch durch andere, ähnliche Instrumente die gleichen Ziele erreicht werden können.

These 4:

Auch das Weltgemeinwohl erfordert einen erheblichen Schuldennachlass, zum einen weil sich nur so langfristig das Überleben der Menschheit sichern lässt,

¹⁴ Vgl. Rosebrock/Sondhof (1991).

¹⁵ Vgl. Jolly/v.d.Hoeven (1988).

zum anderen um – nach dem Modell einer reziproken Konditionalität – bisher unentgeltliche Beiträge von Schuldnerländern zum Wohl aller Menschen zu honorieren. Dies liegt auch im Eigeninteresse der Industrieländer.

Ein erheblicher Nachlass der globalen Schuldenlast lässt sich auch vom Weltgemeinwohl her begründen. Drückende Schuldenlasten sind nämlich ein großes Hindernis für eine menschen- und umweltgerechte Entwicklung, die auf das Gemeinwohl der ganzen Menschheit, künftige Generationen eingeschlossen, ausgerichtet sein muss. Die globalen Herausforderungen in immer mehr Politikbereichen und wachsende weltweite Interdependenzen machen neue strukturelle und institutionelle Formen globaler Solidarität noch notwendiger. Bedingung ist so etwas wie ein „Weltethos“, also zumindest einige universal gültige Grundregeln, die ein gemeinsames Überleben der Menschheit ermöglichen und als Voraussetzung dafür den ärmeren Länder faire Chancen einräumen.¹⁶

Eine reziproke Konditionalität, also wechselseitige Selbstverpflichtungen der Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländer, könnten zumindest den Dialog in diesem schwierigen Feld erleichtern. So könnten sich etwa Gläubigerländer als Gegenleistung für die Erhaltung tropischer Regenwälder – ein bisher kostenlos erbrachter Beitrag der betreffenden Länder – zu einer erhöhten Quote bei der Reduzierung von CO₂ oder zu einem erweiterten Schuldennachlass verpflichten, womit beide Seiten zum Weltgemeinwohl beitragen würden. Ähnlich ließen sich Strukturanpassungsprogramme des IWF für Industrie- und Entwicklungsländer miteinander koppeln, was langfristig allen nützen würde. Eine Art von wechselseitiger Konditionalität wäre es auch, die Androhung negativer Sanktionen, also die Kürzung oder den Entzug von Finanzmitteln, durch positive Anreize, also mehr Hilfe, zu ersetzen, was immer mehr Motivation bietet.

Ein solche Politik würde auch den langfristigen Eigeninteressen der Industrieländer entsprechen. Die globalen Rückwirkungen der Zwangslage hochverschuldeter Länder bekommen nämlich zunehmend auch die Gläubigerländer zu spüren. Die Umweltzerstörung in der Dritten Welt, besonders die Abholzung tropischer Regenwälder mit ihren Klimafolgen, ist zu einem guten Teil Folge der Notlage landloser Bauern sowie des Schuldendrucks, den manche Länder durch den Export devisenträchtiger Hölzer zu vermindern suchen. Ähnliches gilt für den Anbau von Drogen und den Handel mit ihnen. Auch die wachsende Zahl von Armutsflüchtlingen in die reichen Länder ist zu einem nicht geringen Teil eine Folge des wachsenden Nord-Süd- und West-Ost-Gefälles. Die darin sichtbaren globalen Verteilungskonflikte lösen nicht nur in der Dritten Welt

¹⁶ Vgl. Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der DBK (Hg./1999), bes. S. 46–51.

gewaltsame Auseinandersetzungen aus, sondern bedrohen längerfristig auch den Weltfrieden, und sei es nur durch die Chaosmacht fundamentalistischer oder auch terroristischer Gruppen. Entschuldung wäre in diesem Sinn auch eine Entwicklungspolitik im Sinn einer präventiven Sicherheitspolitik.¹⁷ Ohne einen gewissen Ausgleich der wachsenden Kluft zwischen Reich und Arm, wozu ein Schuldennachlass einen wichtigen Beitrag leisten könnte, dürfte es jedenfalls schwer sein, zunehmende, auch grenzüberschreitende Spannungen und Konflikte zu vermeiden.

2. Kriterien für die Verfahrensweise

These 5:

Eine Streichung von Schulden ist nur als Ergebnis von Verhandlungen ethisch zulässig, wobei auch die Rechtmäßigkeit und Billigkeit der Schulden zu prüfen ist. Es ist ein Gebot der Gerechtigkeit, dass die Gläubiger keine Forderungen erheben, deren Erfüllung sie selbst erheblich behindern.

Schulden beruhen auf Abmachungen und Verträgen, die beiden bzw. allen beteiligten Seiten Pflichten auferlegen, die zu erfüllen sind, jedenfalls wenn es sich um ethisch zulässige Verträge ohne Zwang handelt. Daher dürfen bestehende Verträge nicht einseitig aufgekündigt werden. Eine Reduzierung von Schuldenlasten ist nur auf der Grundlage von Verhandlungen ethisch zulässig. Wenn ein Land nicht mehr zahlungsfähig ist, hat es zwar das Recht, den Schuldendienst auszusetzen, es muss sich aber gleichzeitig an seine Gläubiger wenden und um Aufschub bzw. Neuverhandlungen bitten, wenn es sich nicht dem Vorwurf des Betrugs aussetzen möchte. Eine dauerhafte Lösung von Schuldenproblemen lässt sich nämlich nur durch einen fairen Interessenausgleich auf dem Verhandlungsweg erreichen. Dies setzt die Beteiligung und Zusammenarbeit aller betroffenen Parteien voraus, denn nur ein Dialog über gemeinsame Lösungen kann Vertrauen zwischen den Nationen und Geschäftspartnern aufbauen. Eine Brandmarkung der jeweils anderen Seite als unmoralisch oder inkompetent verhindert dagegen tragfähige Ergebnisse.

In diesem Zusammenhang wäre es nicht nur ein Akt des guten Willens, sondern auch ein Zeichen der Fairness, wenn man die Rechtmäßigkeit und Billigkeit der Altschulden wie der Anhäufung zusätzlicher Schulden auf Grund extremer Zinslasten durch neutrale Vermittler prüfen ließe, etwa um festzustellen, ob es sich um *odious debt* handelt¹⁸, und um gegebenenfalls eine Neubewertung vorzunehmen. Dies gilt etwa für Schulden auf Grund von Vereinbarungen, die

¹⁷ Vgl. *Wieczorek-Zeul* (1999).

¹⁸ Vgl. hierzu: *Kneifel* (1999), bes. S. 10 zur „Doktrin von ‚Odious Debt‘“.

durch einseitigen Druck zwischen völlig ungleichen Partnern zu Stande gekommen sind, was dem Gebot der Vertragsgerechtigkeit widerspricht. Ähnliches gilt im Fall von Schulden auf Grund falscher Ratschläge durch Gläubiger, z. B. durch die Weltbank oder den IWF.¹⁹ Eine solche Überprüfung könnte bei den Schuldnern viel Vertrauen schaffen.

In diesem Zusammenhang ist es weiter ein Gebot der Gerechtigkeit, keine unerfüllbaren Forderungen zu erheben, zumal wenn die Gläubiger selbst dafür eine erhebliche Mitverantwortung tragen. So müssen die Industrieländer die Voraussetzungen dafür schaffen, dass ihre Schuldner ihre Schulden auch zurückzahlen können. Wenn sie dies durch Handelshindernisse verschiedenster Art nur sehr bedingt ermöglichen, dann sind auch ihre Forderungen ethisch nur sehr bedingt gerechtfertigt. So ist etwa eine völlige Rückzahlung aller Schulden einschließlich Zinsen der hochverschuldeten Ländern mittleren Einkommens kaum vorstellbar, weil die Schuldnerländer dazu erhebliche Leistungsbilanzüberschüsse erzielen müssten, und zwar vor allem im Handel mit den Gläubigerländern selbst, wozu diese angesichts ihrer eigenen Probleme etwa im Agrarbereich oder mit der Arbeitslosigkeit schwerlich bereit sein werden.

Alle müssen ihre Mitverantwortung für die gegenwärtige Krise anerkennen und ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten beachten. Entsprechend ihrem Handlungsspielraum müssen vor allem die kollektiven Hauptakteure Verantwortung übernehmen, also Gläubiger- und Schuldnerländer (Parlament und Regierung, Unternehmer und Gewerkschaften), internationale Handelsbanken und transnationale Unternehmen sowie die multilateralen Finanzorganisationen (IWF, Weltbank). Aber auch alle Bevölkerungsschichten sind in angemessener Weise zu beteiligen, da ohne ihr Mitwirken alle Reformen zum Scheitern verurteilt sind. Obwohl die unvermeidlichen Opfer also gemeinsam getragen werden müssen, gibt es doch eine abgestufte und darum größere Verantwortung der reichen Länder, die in ihrem Wohlstand und ihrer wirtschaftlichen Macht gründet.

Unverzichtbar ist eine noch stärkere Beteiligung der Privatbanken, auch wenn diese seit Ende der achtziger Jahre ihre starre Haltung, keine Schulden zu erlassen, aufgegeben haben und unter Nutzung der Sekundärmärkte, auf denen die Schuldtitel schon lange zum Markt- statt Nennwert gehandelt wurden, zu begrenzten Abschlägen bereit waren.²⁰ Dies ermöglichte einer Reihe von Entwicklungsländern den günstigen Rückkauf alter Schulden (*debt-buy-back*) mit eigenem oder fremdem Geld (z. B. Weltbank-Krediten). Da die meisten Banken mittlerweile steuermindernde Wertberichtigungen und Abschreibungen eines

¹⁹ Vgl. etwa das Beispiel in *Justitia et Pax* (1999), S. 28 f.

²⁰ Vgl. *Gajdeczka/Stone* (1990).

Großteils ihrer Schulden vorgenommen haben, wäre es nahe liegend, diese Steuervorteile, die faktisch zinslose Kredite zu Lasten der Steuerzahler sind, mit einer Weitergabe der Abschreibungen an die Schuldner zu verbinden.

Eine wichtige Rolle spielen auch die Auswahl, Kompetenz und Einstellung jener Personen, die beruflich an der Lösung der Schuldenprobleme beteiligt sind. Sie sollten nicht nur über Sachverstand verfügen, sondern auch menschliche Qualitäten wie Erfahrung im Umgang mit Menschen, moralischen Mut zur Wahrheit, Uneigennützigkeit sowie Einfallsreichtum besitzen.

These 6:

Da die Schuldnerländer fast immer eine erhebliche Verantwortung für ihre Schuldenlast trifft, müssen sie auch die Folgen im Rahmen ihrer Möglichkeiten mittragen. Die entsprechenden Bedingungen, nicht zuletzt die Armutskonditionalität, lassen sich nur in Einzelverhandlungen sachgerecht festlegen.

Die Schuldnerländer tragen zumindest eine erhebliche Mitverantwortung, in vielen Fällen sogar die Hauptverantwortung für ihre Finanzprobleme. Schon die Tatsache, dass bisher nur etwa die Hälfte aller Länder der Dritten Welt zu Umschuldungen gezwungen war, lässt vermuten, dass die Schuldenkrise auch Folge einer sehr unterschiedlichen Schuldenpolitik in den Entwicklungs- und Transformationsländern ist. Für eine falsche Wirtschafts- und Finanzpolitik, unrealistische Wachstumsprogramme, Fehlinvestitionen, Rüstungsimporte, unrentable Prestigeprojekte, Kapitalflucht und Korruption sind hauptsächlich die hochverschuldeten Länder selbst bzw. – genauer gesagt – ihre Staatseliten und die von ihnen kooptierten Gruppen verantwortlich.

Sie müssen daher im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch für die Folgen dieses Fehlverhaltens eintreten. Diese Tatsache spricht gegen einen generellen und unterschiedslosen Schuldenerlass. Sie ist außerdem das maßgebliche ethische Argument für das Prinzip der Einzelfallverhandlungen. Es würde jeder Gerechtigkeit widersprechen und zu einer unverantwortlichen Politik in Zukunft einladen, wenn man eine solche Misswirtschaft sozusagen nachträglich belohnen würde. Insoweit ist das *moral-hazard*-Argument zweifellos richtig. Außerdem würden damit die auf jeden Fall anfallenden Kosten auf die oft in bescheidenen Verhältnissen lebende Bevölkerung in den Geberländern abgewälzt. Aus diesem Grund sind entsprechend den oben genannten Prinzipien mit jedem einzelnen Land maßgeschneiderte Lösungen zu suchen und auszuhandeln. Aus dem gleichen Grund ist es gerechtfertigt, Entlastungen an Bedingungen wie Armutsorientierung und Strukturreformen zu knüpfen.

Grundsätzlich, wenn auch nicht unbedingt in jedem Einzelfall, scheint es außerdem sinnvoll, zivilgesellschaftliche Akteure als Vertreter der Bevölkerung, die meist die Hauptlast von Reformen zu tragen hat, in solche Verhandlungen

stärker einzubeziehen. Sie könnten die Transparenz der Verhandlungen erhöhen und eine Art Kontrollfunktion ihren politischen Eliten gegenüber ausüben. Dies dürfte die Chancen, dass vorgesehene Maßnahmen tatsächlich durchgeführt werden, wesentlich verbessern und vermutlich zugleich dazu beitragen, neuen Schulden für unverantwortliche Projekte langfristig vorzubeugen.

These 7:

Da die Gläubiger, Länder wie Privatbanken und internationale Finanzorganisationen, Mitverantwortung für die Schuldenkrise tragen, sind sie auch aus diesem Grund zu Schuldennachlässen verpflichtet.

Die Kreditgeber, Gläubigerländer wie Privatbanken, aber auch internationale Organisationen besonders im Finanzbereich, sind für die Schuldenkrise in nicht geringem Maße mitverantwortlich. Dabei sind allgemeine strukturelle Ursachen, auf welche die Industrieländer besonderen Einfluss haben und denen vor allem kleinere Schuldnerländer weithin hilflos ausgeliefert sind, und individuelles Fehlverhalten oder Versagen zu unterscheiden, auch wenn beide Aspekte miteinander verflochten sind. Dies ist ein wichtiger Grund, warum es ein Gebot der Gerechtigkeit ist, dass die Gläubiger auch einen Teil der Lasten übernehmen.

Was die strukturellen Ursachen betrifft, so sind die Verschuldungsprobleme wesentlich mitverursacht durch ein Weltwirtschafts- und Weltfinanzsystem, das von den Industrieländern und ihren Interessen beherrscht wird und von dem die Entwicklungsländer, wenn auch in sehr unterschiedlichem Maß, abhängig sind. Seine Strukturen und Mechanismen haben sich auf Grund verschiedener Entwicklungen seit Beginn der siebziger Jahre höchst ungünstig auf die Länder der Dritten Welt ausgewirkt und ihre eigenen Fehlentscheidungen verstärkt.

Extreme Anstiege der Ölpreise und der drastische Verfall der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt hatten vor allem für die ärmsten Länder verheerende Folgen. Mit sinkenden Exporterlösen mussten sie steigende Importpreise bezahlen, was zu einer generellen Verschlechterung des Austauschverhältnisses zwischen Export- und Importpreisen (*terms of trade*) führte. Gleichzeitig errichteten die Industrieländer wegen eigener Wirtschaftsprobleme zunehmend Handelschranken (vor allem nichttarifärer Natur, Subventionen u. a. m.), besonders gegen verarbeitete Importgüter aus der Dritten Welt. Die Agrarpolitik der Europäischen Union und das Welttextilabkommen sind zwei besonders gravierende Beispiele. Die Folge waren sinkende Deviseneinnahmen und hohe Leistungsbilanzdefizite. Auch wenn der Abschluss der letzten GATT-Runde und die Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) 1995 Verbesserungen in dieser Hinsicht gebracht haben, so ist diese Problematik doch nach wie vor ungelöst, wie nicht zuletzt das Scheitern der WTO-Verhandlungen in Seattle 1999 gezeigt hat.

Die durch den Anstieg der Ölpreise 1973/74 und 1979/80 ausgelöste „Geldschwemme“ führte auf den internationalen Kapitalmärkten zu scharfer Konkurrenz unter den Banken und verleitete viele von ihnen zu einer unsoliden Geschäftspolitik, einer „Politik des leichten Geldes“. Sie drängten die Entwicklungsländern geradezu zu Schulden, indem sie auch risikoreiche und sinnlose Projekte ohne übliche Sicherheiten finanzierten. Als diese dann in Zahlungsschwierigkeiten gerieten, drehten sie die Geldhähne ab und verweigerten sich lange jeder Schuldenreduzierung. Ein ähnlicher Mechanismus war auch im Zusammenhang mit der Asienkrise seit 1997 festzustellen.

Als Anfang der achtziger Jahre die Vereinigten Staaten ihr – infolge gewaltiger Rüstungsausgaben – hohes Haushaltsdefizit durch Kreditaufnahme deckten und gleichzeitig eine restriktive Geldpolitik verfolgten, führte dies notwendig zu extrem hohen internationalen Zinssätzen. Dies mussten die Entwicklungsländer mit hohen Kapitalabflüssen bezahlen, denn ein Anstieg des internationalen Zinsniveaus um nur ein Prozent bedeutete für sie eine zusätzliche Zinslast von weit über 10 Milliarden Dollar im Jahr. Die primär durch Staatsverschuldung statt Steuern finanzierten „Kosten der deutschen Einheit“ wie auch die Kosten des Golfkriegs 1991 hatten ähnliche, wenn auch weniger drastische Folgen.

Man mag einwenden, dass dies eher Probleme der Vergangenheit sind, die heute nicht mehr gültig sind. Dem ist jedoch zweierlei entgegenzuhalten. Zum einen wurde in dieser Zeit die ständig weiter wachsende Schuldenlast der meisten Länder grundgelegt. Wie groß die damit verbundene Summe ist, lässt sich etwa daraus ermesen, dass die langfristige Verschuldung der Entwicklungsländer 1980–1990 von 421 auf 1010 Milliarden Dollar stieg, obwohl sie im gleichen Zeitraum 1140 Milliarden Dollar für ihren Schuldendienst (davon 539 Milliarden für Zinsen) aufbrachten. Dies hat 1984–1989 zu einem negativen Nettoressourcentransfer aus der Dritten Welt geführt, d. h. aus den Schuldnerländern (vor allem Lateinamerika) floss per Saldo mehr Geld in die Gläubigerländer als umgekehrt.²¹ Zum anderen gibt es inzwischen neue Entwicklungen, die sich in ähnlicher Weise ungünstig auf die Entwicklungs- und Transformationsländer auswirken. Hier sind vor allem die volatilen internationalen Finanzmärkte zu nennen, die durchaus hausgemachte Probleme in kurzer Zeit enorm verschärfen können, wie die Krisen in Ostasien²², Russland und Lateinamerika gezeigt haben.

Hinter all diesen Entwicklungen steht ein harter wirtschaftlicher Wettbewerb der Industrieländer, die sich nicht oder kaum um die teilweise verheerenden Auswirkungen ihrer internen Politik auf die Länder des Südens kümmern und so

²¹ Vgl. *Sangmeister* (1992), S. 339–341.

²² Vgl. etwa *Köhler* (1998).

ihre Umschuldungsergebnisse und Entwicklungshilfeleistungen oft selbst zunichte machen. Die Schuldenkrise ist daher primär Ausdruck und nicht Ursache der Störanfälligkeit der Weltwirtschaft.

These 8:

Die Strukturanpassungspolitik des IWF ist insofern gerechtfertigt und sogar notwendig, als sie dazu beiträgt, dass die Schuldnerländer ihre wirtschaftliche wie soziale Handlungsfähigkeit wiedergewinnen. Die erforderlichen Maßnahmen müssen allerdings politisch zumutbar, sozial- und umweltverträglich sowie entwicklungsfördernd sein. Auflagen, die im Widerspruch zur Ethik des Überlebens stehen, lassen sich ethisch nie rechtfertigen.

Ziel aller Um- und Entschuldungen muss es stets sein, den jeweiligen Ländern und vor allem den dortigen Menschen eine Chance zu bieten, Wirtschaft und Finanzen in Ordnung zu bringen und das vorhandene Entwicklungspotenzial produktiv zum allgemeinen Wohl zu nutzen. Ohne diese Voraussetzung ist auch keine armenorientierte Entwicklungspolitik möglich. Unvermeidliche Schuldenverzichte dürfen sich also nicht in reiner Nothilfe erschöpfen, sondern müssen mit wirtschaftlichen und sozialen Reformen verbunden werden. Um aber eine langfristige Gesundung der Wirtschaft zu ermöglichen, sind Strukturanpassungsmaßnahmen in den Schuldnerländern unerlässlich, auch wenn diese immer schmerzhaft sein werden und die Rolle des IWF dabei höchst umstritten ist.

Die Bilanz des internationalen Schuldenmanagements unter Federführung des IWF kann in der Tat bestenfalls als ambivalent bezeichnet werden.²³ Positiv zu vermerken ist, dass die anfangs mit der Schuldenkrise verbundenen Risiken für das internationale Finanzsystem heute als überwunden gelten. Die Maßnahmen zur Umschuldung waren außerdem zumindest insoweit erfolgreich, als die Mehrzahl der Schuldnerländer wenigstens vorübergehend wieder zahlungsfähig wurde. Außerdem muss man dem IWF und den Gläubigern bescheinigen, dass sie aus anfänglichen Fehlern gelernt haben und seit den neunziger Jahren flexibler vorgehen, so dass einige Entwicklungsländer wieder höhere Kapitalzuflüsse und ein beachtliches Wirtschaftswachstum zu verzeichnen hatten. Auch gibt es inzwischen – im Zusammenwirken mit der Weltbank – beachtliche Programme zur Abfederung sozialer Härten, die teilweise (z. B. in Indonesien) durchaus Erfolg hatten.

²³ Vgl. z. B. Nowzad (1990); Ahmed/Sumner (1992).

Dennoch bleiben die vom IWF im Auftrag der Geberländer geforderten Strukturanpassungsmaßnahmen ein heißes Eisen.²⁴ Eine lange Zeit einseitig monetaristische Sparpolitik löste in fast allen betroffenen Schuldnerländern Rezessionen mit verheerenden ökonomischen Kettenreaktionen aus: Nichtauslastung von Produktionskapazitäten, Arbeitslosigkeit, Versorgungsengpässe, einseitige Exportorientierung, Kapitalabfluss und ökologischer Raubbau. Dies wiederum hatte schwerwiegende soziale Auswirkungen, denn die Hauptlast von Arbeitslosigkeit und sinkenden Einkommen hatten die Armen zu tragen und mit wachsender Verelendung zu bezahlen. Die gleichzeitige Kürzung von schon bescheidenen Sozialleistungen verschärfte soziale Klüfte und schuf ein gefährliches Konfliktpotenzial. Sinkende Reallöhne bei rapid steigenden Preisen für Grundnahrungsmittel und öffentliche Verkehrsmittel lösten in einigen Ländern „Brotrevolten“ aus, die oft blutig niedergeschlagen wurden. Die Regierungen hatten damit immer weniger innenpolitischen Spielraum und mussten auf geplante Entwicklungsvorhaben verzichten. Daraus erwuchs ein Gefühl nationaler Demütigung und Hoffnungslosigkeit, das noch schwache Demokratien gefährdete und totalitäre wie fundamentalistische Tendenzen förderte. In etwas gemilderter Form besteht dieses Problem fort, etwa in Indonesien, wo die neu gewählte demokratische Regierung eine ungeheure Schuldenlast vom abgelösten autoritären Regime übernommen hat.

Die von den Gläubigerländern verlangte Auflagenpolitik des IWF ist sicher nicht einfach das Ergebnis bösen Willens oder blanker Willkür. Es gibt gute makroökonomische und finanztechnische Gründe für sie. Umgekehrt sollte man aber nicht verschweigen oder gar bestreiten, dass auch der IWF bzw. seine hauptsächlichen Geldgeber nicht von Eigeninteressen frei sind und die Ratschläge des IWF keineswegs immer richtig waren. Die Folgen dieser Auflagenpolitik in vielen Ländern zeigen jedenfalls, dass Strukturanpassungen, so unverzichtbar sie grundsätzlich sind, auch kontraproduktiv sein können, wenn sie statt die Entwicklung zu fördern das Gegenteil bewirken. Trotz aller Korrekturen in den letzten Jahren ist nämlich das Schuldenproblem für viele Länder nach wie vor ungelöst, und die Notlage der Armen hat sich oft noch verschärft. Umstritten ist darum weniger die Notwendigkeit von Strukturanpassungen als vielmehr ihre konkrete Ausgestaltung.

Wirtschafts- und finanzpolitisch kann man der bisherigen Politik nicht den Vorwurf ersparen, dass sie oft nur die kurzfristige Zahlungsfähigkeit der Schuldner gesichert, aber zu keiner wirklich dauerhaften Entschuldung geführt hat. Auch ein „Wachstum mit Schulden“ ist nämlich mit erheblichen längerfristigen Risiken verbunden und von vornherein zum Scheitern verurteilt, wenn es sich um eine dauerhafte Solvenzkrise handelt. Unter entwicklungs- und um-

²⁴ Vgl. *Betz* (1994); *Tetzlaff* (1992); *Wolff* (1991).

weltpolitischer Rücksicht steht das bisherige Schuldenmanagement häufig in offenem Widerspruch zu den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung und verschärft damit die großen globalen Probleme, statt zu ihrer Lösung beizutragen. Es entzieht den Entwicklungsländern nicht nur dringend benötigte Ressourcen und verleitet sie zu ökologischem Raubbau, sondern es verhindert so auch Eigenanstrengungen, ohne die jede „Hilfe zur Selbsthilfe“ scheitern muss.

Schließlich bestreiten nur wenige Fachleute, dass es zu Strukturanpassungen unter fremder Federführung, sei es des IWF oder einer anderen Institution, keine echte Alternative gibt, wenn man eine langfristige Gesundung der Finanzen der Schuldnerländer erreichen will. Allerdings bedarf es einer gründlichen Revision und besseren Sequenzierung der Instrumente, um die Auflagen politisch zumutbar, sozial- und umweltverträglich sowie entwicklungsfördernd zu gestalten.²⁵ Eine politische Konditionalität, die Menschenrechte, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, eine marktfreundliche Wirtschaftsordnung sowie eine gute Regierungsführung betont, weist grundsätzlich in die richtige Richtung, müsste allerdings durch entsprechende Gegenleistungen der Industrieländer im Sinn der schon genannten reziproken Konditionalität ergänzt werden.

3. Präventive Maßnahmen

These 9:

Ohne eine Weltordnungspolitik, welche den Transformations- und Entwicklungsländern eine größere Rolle in den internationalen Institutionen einräumt und ihre besonderen Interessen mehr berücksichtigt, werden Schuldenkrisen ein Dauerproblem bleiben. Dies verlangt auf Seiten der Industrieländer interne Reformen, nicht zuletzt durch eine angepasste Vergabe der Entwicklungshilfe.

Viele der bisher angesprochenen Maßnahmen haben eine langfristige Perspektive, insofern sie Schuldenreduktionen mit internen Reformen in den jeweiligen Ländern verbinden, um ein gesundes Wirtschaften in Eigenverantwortung zu fördern. Sie werden freilich nur wenig bewirken, wenn nicht parallel dazu weit reichende Strukturreformen des Weltwirtschafts- und Weltfinanzsystems eingeleitet werden mit dem Ziel, die Entwicklungsländer als gleichberechtigte Partner zu integrieren und wenigstens erste Schritte auf dem Weg hin zu einer globalen Strukturpolitik in Angriff zu nehmen. Andernfalls besteht tatsächlich die Gefahr einer Zwangsabkoppelung strategisch weniger wichtiger und wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Staaten von der Weltwirtschaft.

²⁵ Vgl. etwa Zattler (1993).

Dazu bedarf es einer mehr als überfälligen Reform der internationalen Handels- und Finanzorganisationen im Rahmen der Vereinten Nationen. Ein wichtiger Beitrag hierzu wären ethisch begründete Regelungen für die Vergabe wie für die Annahme von Krediten. Hinzu kommen muss eine bessere Verzahnung der Politik von IWF, Weltbank und Welthandelsorganisation. Manche Aufgaben lassen sich regional dezentralisieren. Die Finanzkraft wie die Sanktionsmöglichkeiten dieser Einrichtungen müssen verbessert werden. Eine demokratischere Stimmverteilung im IWF würde den Schuldnerländern die Möglichkeit bieten, sich aktiver an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen und ihre eigenen Vorstellungen zur Strukturanpassung besser zur Geltung zu bringen. Eine Trennung von Berater- und Überwachfunktion bei der Durchführung der IWF-Auflagen würde deren Akzeptanz und Durchsetzbarkeit erhöhen. Noch lange ein Wunschtraum wird vermutlich die Einrichtung einer Weltzentralbank bleiben.

Die Hauptverantwortung für solche Reformen und eine Weltordnungspolitik tragen auf Grund ihrer beherrschenden Rolle die Industrieländer. Sie setzen freilich auch tief greifende Strukturreformen in den Industrieländern selbst voraus.²⁶ Notwendige Maßnahmen in diese Richtung wären u. a.: Abbau des Protektionismus in seinen vielfältigen Formen und Konzessionen im handelspolitischen Bereich; eine vorausschauende Strukturanpassungspolitik in den Wohlfühländern selbst, auch wenn dies unvermeidlich mit Problemen und Opfern verbunden ist; Berücksichtigung der Folgen innenpolitischer Maßnahmen auf die Entwicklungsländer; entwicklungsadäquate Investitionen in der Dritten Welt sowie Reinvestition der Gewinne.

Mit anderen Worten, die Länder des Nordens müssen einen diesen Zielen angepassten globalen Ordnungsrahmen schaffen und die Entwicklungspolitik zu einer Querschnittsaufgabe ihrer Politik machen. Darüber hinaus sollten sie künftig ihre öffentliche Entwicklungshilfe an die ärmsten Länder möglichst nur noch als nicht rückzahlbare Zuschüsse vergeben. Auch die Hilfe für Länder mittleren Einkommens sollte möglichst konzessionär und armenorientiert sein. Sonstiger Kreditbedarf kann weitgehend der Privatwirtschaft überlassen werden.

These 10:

Im Hinblick auf künftige Schuldenkrisen, die auch eine optimale Politik nie ganz vermeiden kann, sind völkerrechtliche Regeln zu schaffen, vor allem ein

²⁶ Vgl. Müller (1997), S. 168–174; Wissenschaftliche Arbeitsgruppe (1999), S. 52–59.

internationales Vergleichsfahren mit einer Art Pfändungsschutz und Grundsätze für eine faire und transparente Verfahrensweise bei Verhandlungen.

Da die Schuldenprobleme bisher keineswegs dauerhaft gelöst, sondern oft nur in die Zukunft verschoben sind, da überdies künftige Schuldenkrisen auf Grund ungünstiger weltwirtschaftlicher Entwicklungen nie ausgeschlossen werden können, bedarf es auch präventiver Maßnahmen im internationalen Finanzsystem, um die Folgen solcher Risiken auf ein Mindestmaß zu beschränken. Mit anderen Worten, selbst wenn alle genannten Reformen verwirklicht würden, ließen sich neue Schuldenprobleme nicht völlig ausschließen, da selbst bei größter Vorsicht nicht alle Risikofaktoren kalkulierbar sind. Exporterlöse können durch Preisverfall, Wechselkursschwankungen oder ruinösen Wettbewerb unvorhersehbar drastisch zurückgehen. Ähnlich schwer kalkulierbar sind die Zinssätze. Für solche Fälle sollte durch institutionelle, möglichst völkerrechtlich abgesicherte Regeln Vorsorge getroffen werden, um schnell und wirksam reagieren und so eine neue, lang andauernde Schuldenkrise vermeiden zu können.

Besonders wichtig ist die Schaffung eines international anerkannten Vergleichsverfahrens mit dem Ziel, Grundgedanken des Konkurs- und Vergleichsrechtes sowie des Pfändungsschutzes auch in die internationalen Rechtsbeziehungen aufzunehmen. Das Völkerrecht könnte so besser die Schutzfunktion erfüllen, welche die Rechtsordnung gerade für die Schwachen hat. Auf diese Weise würden die notwendigen Verhandlungen nicht mehr dem Belieben der Gläubiger überlassen bleiben, sondern endlich nach dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit geführt werden, eines der Kriterien für eine gute Regierungsführung, auf die man die Entwicklungsländer zu verpflichten sucht. Dazu müssten allgemeine Grundsätze entwickelt werden, die genügend konkret, einfach und nachvollziehbar sind. Sie müssten die Gleichbehandlung aller Schuldenarten wie gleicher Schuldenprobleme sichern. Sie müssten weiter ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen notwendiger Entlastung und zumutbaren Schuldenzahlungen garantieren, also ausreichende wirtschaftliche Spielräume gewähren und zugleich zur Disziplin anhalten. Solche Regeln würden mehr Transparenz und Akzeptanz bei Industrie- wie Entwicklungsländern schaffen. Auf dieser Grundlage wären dann jeweils Einzelfallverhandlungen je nach spezifischer Lage zu führen.²⁷ Denkbar wäre auch die Einrichtung einer neutralen internationalen Schiedsinstanz als einem neuen, vielleicht alternativen Mechanismus für den Dialog zwischen Gläubigern und Schuldern. Diese Instanz müsste allerdings so strukturiert sein, dass gewährte Schuldennachlässe nicht den Verlust der Kreditwürdigkeit nach sich ziehen.

²⁷ Vgl. *Kampffmeyer* (1987), bes. S. 68–82, ferner den Beitrag von *Raffer* in diesem Band.

Ein weiteres Desiderat und in gewisser Hinsicht Bedingung für das genannte Vergleichsrecht wäre eine internationale Vereinheitlichung der rechtlichen Vorschriften und Regeln für die Kreditaufsicht (Abschreibemöglichkeiten, Bilanz-, Reserve- und Steuervorschriften), die auch die neuen und bisher kaum kontrollierbaren Finanzinstrumente einschließen müsste. Außerdem sollte ein Verhaltenskodex, also eine Art Standesregeln für die Sorgfaltspflicht der Banken geschaffen werden, wie z. B. von der Schweizer Bankenvereinigung 1987 verabschiedet.²⁸

Die Schuldenkrise ist ein globales Problem mit vielfältigen Auswirkungen auf fast alle Nord-Süd- und West-Ost-Beziehungen und auf die Lösung globaler Probleme, vor allem den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Sie ist kein isolierter Störfall der Weltwirtschaft, sondern Symptom der strukturellen Unzulänglichkeiten und letztlich der Ungerechtigkeit der gegenwärtigen Weltwirtschaftsordnung mit ihrer asymmetrischen Machtkonstellation. Die mit vereinten Kräften zustande gekommene Entschärfung der Schuldenkrise ist, auch wenn sie spät kam, ein kleines Zeichen der Hoffnung in einer immer mehr zusammenwachsenden Welt. Dies darf jedoch nicht Anlass zur Selbstzufriedenheit sein, denn für viele Entwicklungsländer ist sie nach wie vor ungelöst und für die ärmsten Länder sowie besonders die Armen in zahlreichen Ländern bedeutet sie noch immer eine unerträgliche Last. Es besteht also weiter erheblicher Handlungsbedarf. Wenn aus dieser Krise wenigstens die richtigen Lehren für die künftige weltweite Zusammenarbeit und entsprechende Reformen gezogen werden, dann hat sie immerhin etwas Positives bewirkt.

Literatur

- Ahmed, Masood / Sumner, Lawrence* (1992): Zehn Jahre Schuldenkrise – eine Bilanz, in: Finanzierung und Entwicklung 29, Nr. 3, S. 2–5.
- Betz, Joachim* (1994): Wandel der entwicklungspolitischen Strategien und die Rolle internationaler Finanzinstitutionen, in: Hein, Wolfgang (Hg./1994): Umbruch in der Weltgesellschaft, Hamburg, S. 421–442.
- (1995): Gibt es ein anhaltendes Schuldenproblem der ärmeren Entwicklungsländer?, in: Nord-Süd aktuell 9, S. 74–82.
- Böhner, Jochen* (1994): Can the International Debt Strategy Use the Concept of Corporate Compositions?, in: Intereconomics 29, S. 37–42.
- Bohnet, Michael* (1990): Umschuldungen öffentlicher und privater Forderungen an Entwicklungsländer, Hamburg.
- CIDSE / Caritas Internationalis* (1998): Menschliche Entwicklung braucht Entschuldung, Brüssel/Rom.

²⁸ Vgl. *Lefringhausen* (1989).

- Die Deutschen Bischöfe – Kommission Weltkirche (1988): Die internationale Schuldenkrise – eine ethische Herausforderung, Bonn.
- Eberlei, Walter (²1999): Schuldenkrise der ärmsten Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G7-Gipfels, Duisburg.
- EKD (1988): Bewältigung der Schuldenkrise – Prüfstein der Nord-Süd-Beziehungen. Eine Stellungnahme der Kammer der EKD für kirchlichen Entwicklungsdienst, Hannover.
- Gajdeczka, Przemyslaw / Stone, Mark (1990): Der Sekundärmarkt für Kredite an Entwicklungsländer, in: Finanzierung und Entwicklung 27, Nr. 4, S. 22–25.
- Jolly, Richard / van der Hoeven, Rolph (1988): Kindeswohl und Schuldenlast. Bedingungen einer sozialverträglichen Strukturanpassungspolitik in der Dritten Welt, in: Vereinte Nationen 36, S. 173–177.
- Justitia et Pax, Päpstliche Kommission (1987): Im Dienste der menschlichen Gemeinschaft. Ein ethischer Ansatz zur Überwindung der internationalen Schuldenkrise, Bonn.
- (1999): Neue Wege zur Lösung der internationalen Schuldenfrage, Bonn.
- Kampffmeyer, Thomas (1987): Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer. Probleme und Ansatzpunkte für eine Lösung auf dem Vergleichswege, Berlin.
- Kirchenamt der EKD / Sekretariat der DBK (1998): Internationale Verschuldung – eine ethische Herausforderung. Gemeinsames Wort der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Hannover/Bonn.
- Kneifel, Theo u. a. (1999): Apartheid – Macht – Schulden. Entschuldung und Entschädigung für Südliches Afrika, in: epdDW-Info Nr. 2–4.
- Köhler, Claus (1998): Spekulation contra Entwicklungspolitik. Eine Analyse der ostasiatischen Währungskrise, in: Internationale Politik und Gesellschaft Nr. 2, S. 191–204.
- Langhorst, Peter (1999): Ethik des Überlebens. Katholische Positionen in kirchlichen Dokumenten zur internationalen Verschuldung, in: *Misereor* u. a. (1999): „Es gelte euch als Jubeljahr“, Aachen, S. 12–45.
- Lefringhausen, Klaus (1988): Zeit als Faktor der Schuldenpolitik, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 29, Nr. 8–9, S. 3–4.
- (1989): Kapital auf der Flucht, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 30, Nr. 1, S. 19–20.
- Misereor* (1993): Die deutsche Rolle in der Schuldenkrise der Entwicklungsländer. Perspektiven der Entschuldungskampagnearbeit in Deutschland, Aachen.
- Misereor* u. a. (1999): „Es gelte euch als Jubeljahr“. Biblische Erlaßtraditionen und kirchlich-theologische Positionen zum Schuldenerlaß, Aachen.
- Morazán, Pedro (1999): Schuldenkrise dauerhaft lösbar? Ziele und Hintergrund der Kampagne „Erlaßjahr 2000“, in: Herderkorrespondenz 53, S. 92–96.
- Müller, Johannes (1991): Internationale Schuldenkrise. Kirchliche Stellungnahmen zur ethischen Dimension, in: Stimmen der Zeit 209, S. 219–230.
- (1994): Mit-Leiden als Grundlage mitmenschlicher Solidarität, in: Pöner, Ulrich / Habisch, André (Hg./1994): Signale der Solidarität, Paderborn u. a., S. 207–222.
- (1996): Die internationale Schuldenkrise – ein ethisches Problem, in: Hans Lenk u. a. (1996): Ethik in der Wirtschaft, Stuttgart u. a., S. 99–114.

- (1997): Entwicklungspolitik als globale Herausforderung. Methodische und ethische Grundlegung, Stuttgart u. a.
- Nowzad, Bahram* (1990): Lehren des Schuldenjahrzehnts. Werden wir lernen?, in: Finanzierung und Entwicklung 27, Nr. 1, S. 9–13.
- OECD* (1999): Entwicklungszusammenarbeit. Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Ausgabe 1998, Paris (erscheint jährlich).
- Ökumenischer Rat der Kirchen* (1999): Laßt die Posaunen blasen. Ein Erlaßjahr-Aufruf zur Befreiung der verarmten Völker aus dem Würgegriff der Schulden, in: epdEP Nr.1, S. 35–38.
- PMV-Studien* (1988): Die unentwerrbare Hypothek. Christliche Reflexionen über die Schuldenkrise, Brüssel, Nr. 1 (Januar).
- Ramphal, Shridath* (1999): Debt has a Child's Face, in: UNICEF: The Progress of Nations 1999, S. 27–29.
- Rosebrock, Jens / Sondhof, Harald* (1991): Debt-for-Nature Swaps. A Review of the First Experiences, in: *Intereconomics* 26, S. 82–87.
- Sangmeister, Hartmut* (1992): Das Verschuldungsproblem, in: Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz (Hg./1992): Handbuch der Dritten Welt, Bd.1, Bonn, S. 328–35.
- Sautter, Hermann* (1992): Das internationale Schuldenproblem aus wirtschaftsethischer Sicht, in: Homann, Karl (Hg./1992): Aktuelle Probleme der Wirtschaftsethik, Berlin, S. 69–108.
- (1997) Die Schuldenkrise der Dritten Welt. Ein ethisches Problem der Weltwährungsordnung, in: Habisch, André u.a (Hg./1997): Umweltethik und Entwicklungsprobleme, Münster, S. 69–104.
- Tetzlaff, Rainer* (1992): Strukturanpassung – das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma in den Nord-Süd-Beziehungen, in: Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz (Hg./1992): Handbuch der Dritten Welt, Bd.1, Bonn, S. 420–445.
- Wagner, Norbert / Kaiser, Martin* (1995): Ökonomie der Entwicklungsländer, Stuttgart.
- Weltkirche: Dokumente aus Afrika, Asien und Lateinamerika*, München (Gemeinsamer Dienst der Werke Adveniat, Misereor, Missio).
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie* (1999): Sicherheitspolitische Bezüge der Entwicklungspolitik, in: Handbuch für Internationale Zusammenarbeit II A 30 29 (387. Lieferung, Juli).
- Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der DBK* (Hg./1999): Die vielen Gesichter der Globalisierung. Perspektiven einer menschengerechten Weltordnung. Eine Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ und der kirchlichen Werke Adveniat, Caritas international, Misereor, missio Aachen, mission München und Renovabis, Bonn.
- Wolff, Peter* (1991): Strukturanpassungsprogramme. Versuch einer Bilanz nach zehn Jahren, Berlin.
- World Bank* (1999): Global Development Finance 1999. Analysis and Summary Tables, Washington, DC (erscheint jährlich, bis 1996 als: World Debt Tables 1996).
- Zattler, Jürgen* (1993): Adjusting Adjustment. Supply Response and the Sequencing of Reform Policies, in: *Intereconomics* 28, S. 293–301.

Eine ökonomische Argumentationsgrundlage für ethische Kriterien zur Überwindung der Schuldenkrise

Von Ingo Pies

„Der Credit ist eine durch reale Leistungen
erzeugte Idee der Zuverlässigkeit.“¹

Goethe

Die folgende Stellungnahme zum Beitrag von Johannes Müller² versucht, der ethischen, d. h. moraltheoretischen, Generierung von Beurteilungskriterien für den Umgang mit dem internationalen Verschuldungsproblem eine ökonomische Argumentationsbasis zu unterlegen. Die Überlegungen hierzu gliedern sich in fünf Schritte. In Abschnitt I wird der Vorschlag unterbreitet, ethische Denksätze nach dem Kriterium zu unterscheiden, ob sie das Verhältnis zwischen Eigeninteresse und Moral als konfliktär oder als komplementär bestimmen. Abschnitt II erläutert die Konsequenzen dieses Unterschieds im Hinblick auf die gesellschaftliche Wirkung moralischer Argumente. Die beiden folgenden Abschnitte entwickeln eine ökonomische Argumentationsgrundlage für den Versuch, von Seiten einer gesellschaftlich relevanten Ethik zum Problem der internationalen Schuldenkrise kompetent Stellung zu beziehen: Abschnitt III skizziert eine interaktionsökonomische Diagnose der Schuldenkrise. Abschnitt IV zieht die Konsequenzen für eine Erfolg versprechende Therapie und für die ethische(n) Beurteilung(skriterien) einer solchen Therapie. Vor diesem Hintergrund nimmt Abschnitt V zu den von Müller vorgelegten Kriterien differenzierend Stellung. Restriktionsbedingt, sind die einzelnen Ausführungen hierzu kurz und thetisch gehalten, verbunden mit der Hoffnung, dass es einer sachlichen Diskussion nicht abträglich sein muss, wenn dezidiert holzschnittartige Formulierungen die Struktur der Argumentation stärker ins Relief treten lassen.

¹ *Goethe* (1907, 1976), S. 170; Reflexion Nr. 947.

² Vgl. *Müller* (2000), in diesem Band.

I. Alternative Konzeptualisierungen von Eigeninteresse und Moral: Opfer-Ethik versus Investitions-Ethik

Die Pluralisierung der modernen Gesellschaft äußert sich nicht zuletzt in einer Pluralisierung moralischer und sogar ethischer, d. h. moraltheoretischer, Konzeptionen. Zur Strukturierung dieser Auffassungsvielfalt sei hier nun der Vorschlag unterbreitet, ein bestimmtes Unterscheidungskriterium zu verwenden, nämlich die Frage, wie in der jeweiligen Auffassung das Verhältnis von Eigeninteresse und Moral konzeptualisiert wird. Paradigmatisch bieten sich hierfür zwei Möglichkeiten an.

Die erste Möglichkeit besteht darin, Moral als Eingrenzung / Beschränkung / Domestizierung von Eigeninteresse aufzufassen. Die Methode dieser theoriestrategischen Option für einen ethischen Denkansatz sei im Folgenden als „Opfer-Ethik“ bezeichnet. Typisch hierfür ist, dass mit einer als „moralisch“ deklarierten Pflicht argumentiert wird, individuelle Nutzeneinbußen in Kauf zu nehmen.

Im Gegensatz hierzu besteht die zweite Möglichkeit darin, Moral als im Dienst des (aufgeklärten) Eigeninteresses aufzufassen, wie dies z. B. in der Tradition philosophischer Klugheitsethiken der Fall ist. Hier wird *nicht* ausgeschlossen, dass es moralisch geboten sein kann, Opfer in Kauf zu nehmen. Allerdings werden als moralisch nur solche „Opfer“ ausgezeichnet, die durch entsprechende Erträge mehr als aufgewogen werden, so dass, netto betrachtet, kein Nachteil, sondern ein Vorteil: eine Förderung des Eigeninteresses resultiert. Um diesen entscheidenden Unterschied zu „Opferethiken“ zu markieren und auf den Begriff zu bringen, sei die Methode dieser alternativen theoriestrategischen Option für einen ethischen Denkansatz im Folgenden als „Investitions-Ethik“ bezeichnet.

II. Opfer- versus investitions-ethische Argumente in der demokratischen Öffentlichkeit: Dogmatik versus Heuristik

Wer in der demokratischen Öffentlichkeit nachhaltig Einfluss nehmen will, muss überzeugen wollen. Bloße Überredungserfolge sind im Allgemeinen nicht von Dauer. Dies stellt hohe Anforderungen an die diskursive Qualität der Argumente. Dem können sich auch moralische Argumente nicht entziehen. Von daher bietet es sich an, die diskursiven Qualitätsunterschiede zwischen opfer- und investitions-ethischen Argumenten genauer zu untersuchen. Hierbei ist folgendes Syllogismus-Schema hilfreich (Abbildung 1).

Das Schema zeigt, dass moralische Handlungsempfehlungen, systematisch betrachtet, sich stets so rekonstruieren lassen, dass sie aus zwei Wenn-Komponenten und einer Dann-Komponente bestehen. Die erste Wenn-

Komponente spezifiziert – zumindest implizit – eine normative Prämisse. Die zweite Wenn-Komponente spezifiziert – zumindest implizit – positive Prämissen, d. h. Aussagen über realweltliche Wirkungszusammenhänge. Beide Komponenten zusammengenommen münden schließlich in die Conclusio, die konkrete Handlungsempfehlung.

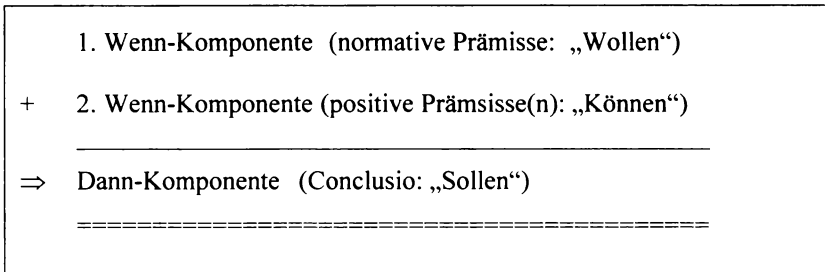


Abb. 1: Das Syllogismus-Schema normativer Handlungsempfehlungen

Bei der Generierung solcher Argumente können prinzipiell drei Fehler unterlaufen. Der *erste* Fehler lässt sich als „positivistischer Kurzschluss“ bezeichnen. Er besteht darin, dass der Anschein erweckt wird, die Conclusio resultiere allein aus der zweiten Wenn-Komponente. Ein häufig anzutreffendes Beispiel hierfür ist die umweltmoralische Forderung, Erkenntnisse der Naturwissenschaften verpflichteten zu einer bestimmten Verhaltensänderung, etwa um das Artensterben oder die Klimaerwärmung aufzuhalten. Der *zweite* Fehler lässt sich als „normativistischer Kurzschluss“ bezeichnen. Er besteht darin, dass der Anschein erweckt wird, die Conclusio resultiere allein aus der ersten Wenn-Komponente. Es ist genau diese „Gefahr“ eines solchen Kurzschlusses, die Müller zu vermeiden bedacht ist, wenn er darauf hinweist, wie wichtig es ist, „sachlich begründet“ zu argumentieren und hierbei „die zu Grunde liegenden theoretischen Zusammenhänge zur Kenntnis [zu] nehmen“.

Allerdings gibt es noch einen *dritten* Fehler, den man vermeiden muss, wenn man unter den forciert pluralistischen Bedingungen der Öffentlichkeit moderner Demokratien erfolgreich argumentieren will. Dieser dritte Fehler lässt sich als „dogmatischer Fehlschluss“ bezeichnen. Er liegt vor, wenn die normative Wenn-Komponente der moralischen Handlungsempfehlung nicht an das Wollen der Bürger zurückgebunden ist. Argumentiert wird dann mit einer externen, nicht mit einer demokratie-internen Instanz. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass sich einige Bürger – je nach persönlicher Überzeugung und individuellem Moralempfinden – ein solches autoritäres Postulat zu Eigen machen können. Ausgeschlossen jedoch ist, dass ein solches Postulat auf breiter Basis Akzeptanz finden kann, weil es – abgesehen von den Interessen der Bürger, insbesondere von ihren *gemeinsamen* Interessen – in einer modernen: säkularisierten, plurali-

sierten Demokratie keine Autorität gibt, auf die sich zu berufen als guter Grund allgemein anerkannt wird.

Mit anderen Worten: Eine Handlungsempfehlung verfügt über diskursive Qualität, wenn sie das moralische *Sollen* aus einer intersubjektiv nachvollziehbaren Argumentation herleitet, wie die Bürger das, was sie selbst *wollen*, besser erreichen *können*, als es im Status quo bereits der Fall ist. Dies aber bedeutet, dass eine Investitions-Ethik im Vergleich zu einer Opfer-Ethik über eine überlegene diskursive Qualität verfügt, weil nur sie es vermag, neben normativistischen und positivistischen Kurzschlüssen auch dogmatische Fehlschlüsse systematisch zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage, auf welche Wirkungsanalyse man zurückgreifen kann, wenn man – schon allein aus demokratischen Gründen: weil man die Interessen der Bürger ernst nehmen möchte – eine investitions-ethische Argumentation zur Schuldenkrise entwickeln möchte. Der folgende Abschnitt versucht, hierüber Auskunft zu geben.

III. Eine interaktions-ökonomische Perspektive: Macht und Ohnmacht kreditnehmender Entwicklungsländer

Ein Kredit ist ein Tauschgeschäft, bei dem Leistung und Gegenleistung zeitlich auseinander fallen. Zunächst leistet der Kreditgeber, indem er den Kreditnehmer mit Liquidität versorgt. Im Gegenzug verspricht der Kreditnehmer, dem Kreditgeber den gewährten Kredit zuzüglich einer bestimmten Verzinsung zu einem späteren Zeitpunkt zurückzuzahlen. In der Regel wird dieses Leistungsversprechen durch einen privaten Vertrag zwischen den beiden Tauschpartnern geregelt, dessen Einhaltung rechtsstaatlich garantiert wird.

Im vorliegenden Fall besteht nun die Besonderheit, dass es sich bei den Kreditnehmern um souveräne Nationalstaaten handelt, die ihre Kreditversprechen jederzeit auflösen können, weil sie keiner internationalen Rechtsinstanz unterworfen sind. Dies gewährt den Schuldnerstaaten eine diskretionäre Handlungsmacht. Angesichts rationaler Gläubiger jedoch schlägt diese vermeintliche Macht in reale Ohnmacht um. Die Gründe hierfür lassen sich durch ein elementares Modell verdeutlichen (Abbildung 2).

Abgebildet ist die Situation zwischen einem potenziellen Kreditgeber („G“ für Gläubiger) und einem staatlichen Kreditnehmer („S“ für Schuldner). Der Gläubiger steht vor der Wahl, ob er sich auf einen Kredit einlassen und die Vorleistung riskieren soll. Gewährt er einen Kredit (Strategie „i“ für „investieren“), so steht nun seinerseits der Schuldner vor der Wahl, ob er seine versprochene Gegenleistung erbringen und den Kredit bedienen soll (Strategie „na“ für „nicht ausbeuten“).

Die Pay-offs geben an, wie die beiden Spieler die möglichen Ergebnisse ihrer Entscheidungen bewerten: Aus Sicht des Schuldners ist es am Besten (Pay-off = 2), wenn er den Kredit erhält, ohne ihn zurückzahlen zu müssen. Der Kredit käme damit einem Geschenk gleich. Die aus seiner Sicht zweitbeste Lösung besteht darin (Pay-off = 1), dass das Kreditgeschäft wie vorgesehen abgewickelt wird. Hierbei ist vorausgesetzt, dass das geliehene Geld so rentabel eingesetzt wird, dass die Rendite über dem vereinbarten Zins liegt. Unter dieser Annahme ist die drittbeste, also schlechteste, Lösung für den Schuldner die, dass er keinen Kredit erhält (Pay-off = 0). Demgegenüber verhält es sich aus der Sicht des Gläubigers so, dass sich die für ihn beste Lösung einstellt (Pay-off = 1), wenn das Kreditgeschäft ordnungsgemäß abgewickelt wird. Die zweitbeste Lösung besteht darin, auf das Geschäft zu verzichten (Pay-off = 0). An dritter Stelle rangiert aus seiner Sicht der Fall, dass der Kredit nicht zurückgezahlt wird. Dies ist die für ihn schlechteste Lösung (Pay-off = -1).

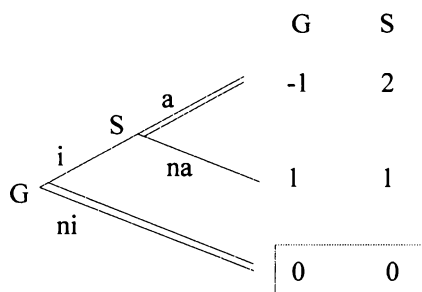


Abb. 2: Das Kreditproblem als soziales Dilemma

Gegeben diese Pay-offs, hat das Spiel eine eindeutige Lösung. Diese wird per Rückwärtsinduktion ermittelt. Vor die Wahl gestellt, ist es für das Schuldnerland rational – für die entsprechenden Pay-offs gilt: $2 > 1$ –, seine Macht gegenüber dem Gläubiger auszuspielen, dessen Vorleistung auszubeuten und den bereits erhaltenen Kredit nicht zu bedienen. Dies antizipierend, ist es für den Gläubiger rational, sich gar nicht erst in eine Situation zu begeben, in der er der Macht des Schuldners ausgeliefert ist.

Für die relevanten Pay-offs gilt: $0 > -1$. Folglich wird sich der Gläubiger entscheiden, keinen Kredit zu gewähren. Das Spielergebnis ist durch das Pay-off-Paar (0;0) gekennzeichnet.

Was kann man aus diesem einfachen Modell lernen? Drei Lektionen verdienen es, ausdrücklich festgehalten zu werden:

1. Armut ist nicht die Ursache, sondern die *Folge* mangelnder Kreditwürdigkeit: In einem kapitalarmen Land ist die Grenzleistungsfähigkeit des Kapi-

tals besonders hoch. Hier gibt es zahlreiche Möglichkeiten, Renditen zu erwirtschaften, die über dem Weltmarktzins liegen. Je ärmer ein Land ist, desto größer sind die wechselseitigen Tauschgewinne, die Kreditgeber und Kreditnehmer durch ein Tauschgeschäft realisieren können. Allerdings bleiben diese Gewinne unrealisiert, wenn Gläubiger befürchten müssen, von ihren Schuldnern ausgebeutet zu werden.

2. Unter eindeutig angebbaren Bedingungen schlägt die virtuelle Ausbeutungsmacht der Schuldnerländer um in reale Ohnmacht, keine (neuen) Kredite zu erhalten. Genau dies ist heute faktisch der Fall: Es mangelt nicht an investitionswilligen Kreditgebern. Die stehen weltweit unter Konkurrenzdruck und würden folglich gerne lukrative Geschäfte machen. Allerdings mangelt es in kreditbedürftigen Staaten an den Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um lukrative Geschäfte in Aussicht stellen zu können.
3. In der Realität spielt es keine Rolle, ob Schuldnerländer den aufgenommenen Kredit nicht zurückzahlen wollen oder ob sie sich mutwillig in eine Situation hineinmanövrieren, in der sie den Kredit nicht zurückzahlen können. Die Konsequenz ist jeweils die gleiche: Gläubiger schrecken davor zurück, schlechtem Geld gutes Geld hinterherzuwerfen. Der Volksmund würde sagen: Gebrannte Kinder scheuen das Feuer.

IV. Von der Diagnose zur Therapie: Institutionelle Selbstbindung zur Überwindung einer kollektiven Selbstschädigung

Das soeben vorgestellte Modell stellt nicht nur eine Diagnose für das gegenwärtige Schuldenproblem zahlreicher Entwicklungsländer, das in Wirklichkeit gar kein Schuldenproblem ist, sondern ein Problem mangelnder Kreditwürdigkeit. Das Modell leitet darüber hinaus auch Überlegungen an, wie eine geeignete Therapie aussehen könnte (Abbildung 3).

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die Feststellung, dass das realisierte Ergebnis – das Pay-off-Paar (0;0) – im Vergleich zu dem Pay-off-Paar (1;1) eine pareto-inferiore Lösung darstellt. Dies bedeutet, dass es im Prinzip durchaus möglich wäre, *beide* Seiten besser zu stellen. Der pareto-inferiore Status quo kommt damit einer Win-win-Situation gleich: Wenn das Schuldnerland auf seine Ausbeutungsoption glaubwürdig verzichtet, können beide Seiten profitieren. Sowohl Kreditnehmer als auch Kreditgeber ist damit gedient, wenn bisher unterlassene Kredite zu Stande kommen und dann ordnungsgemäß abgewickelt werden.

Um dies zu bewerkstelligen, ist – ganz im Einklang mit dem vorangestellten Motto – eine institutionelle Selbstbindung des Schuldnerlandes erforderlich: eine „durch reale Leistungen erzeugte Idee der Zuverlässigkeit“. Gegenwärtig stehen solchen Selbstbindungen jedoch vielfach zwei Hindernisse im Weg.

Das erste Hindernis ist innenpolitischer Natur. Es besteht darin, dass – unabhängig von der Papierform der jeweiligen Landesverfassung – in zahlreichen Schuldnerländern die Regierung nicht ausreichend mit Anreizen konfrontiert ist, ihre Politik an den Interessen der breiten Bevölkerungsmehrheit auszurichten. Die Folge: Obwohl das Land leidet, wenn es keine (neuen) Kredite erhält, muss es nicht im Eigeninteresse der Regierenden liegen, Maßnahmen zu ergreifen, die die erwünschten Kredite ins Land holen.

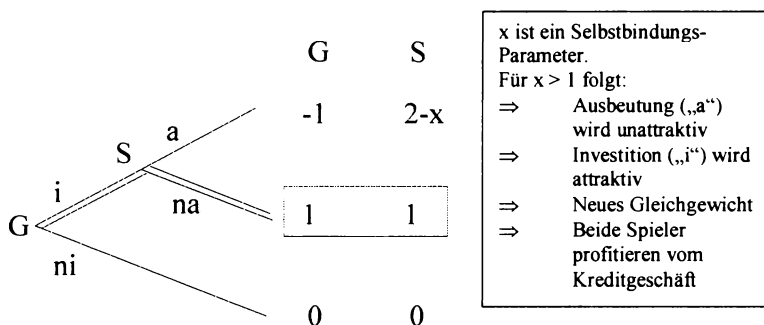


Abb. 3: Lösung des Kreditproblems durch institutionelle Selbstbindung

Das zweite Hindernis ist außenpolitischer Natur. Es besteht darin, dass die traditionelle Souveränitätsdoktrin des Nationalstaates und das hiermit eng verbundene Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten – beides Errungenschaften, die im 19. Jahrhundert friedenserhaltend gewirkt haben – seit geraumer Zeit ihre Funktionalität eingebüßt haben und nun aktiv behindern, dass Gläubigerstaaten auf jene politischen Selbstbindungen der Schuldnerländer drängen, ohne die sie diesen keine (neuen) Kredite gewähren. In diesem Sinne kann man im Hinblick auf die reichen Demokratien durchaus von *unterlassener Hilfeleistung* sprechen: von einer mangelhaften Unterstützung der zur Lösung des Kreditproblems erforderlichen Reformen in armen Autokratien.

Um es im Klartext zu formulieren: Wir befinden uns in einer Situation, in der – größtenteils autokratische – Regierungen ihre eigene Bevölkerung in Geiselschaft nehmen, um international neue Kredite zu erpressen, die sie nach Möglichkeit nicht zurückzahlen werden. In dieser Situation gilt es, die im wörtlichsten Sinne Not leidende Bevölkerung gegen ihre eigenen Regierungen in Schutz zu nehmen. Hier führt Entmachtung, d. h. institutionelle Bindung politischer Instanzen, zur Ermächtigung echter Entwicklungspolitik, von der sowohl die ärmsten der Armen auf Seiten der kreditnehmenden Entwicklungsländer als auch die Kreditgeber *wechselseitig* profitieren. Es wäre verfehlt, dies als eine Beeinträchtigung nationalstaatlicher Souveränität ablehnen zu wollen. In Wirklichkeit

geht es nämlich darum, nicht die staatliche, sondern die bürgerliche Souveränität: die *Volkssouveränität*, zu stärken. Hierfür braucht man ein – um der Unparteilichkeit und mithin um der Glaubwürdigkeit willen – multilaterales Vertragswerk, das politische Selbstbindungen durch Sanktionen unterstützt. Als These formuliert: *Die wirtschaftliche Not der Länder, die ihre Kreditwürdigkeit verloren haben, lässt sich nur durch institutionelle Reformen ihrer Politikprozesse wirksam bekämpfen.*

V. Zur Schuldenkrise: Opfer-Ethik und Investitions-Ethik im Vergleich

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen lassen sich, erstens, in dem Beitrag von Müller³ sowohl opfer-ethische als auch investitions-ethische Argumentationslinien nachweisen. Dies ist, zweitens, zu begrüßen, weil es mithin Ansatzpunkte gibt, in einem interdisziplinären Dialog zu erörtern, inwiefern es möglich und sinnvoll ist, Opfer-Ethik durch Investitions-Ethik zu substituieren. Drittens schließlich wird skizziert, welcher öffentliche Aufklärungsbeitrag sich mit einer solchen Substitution verbinden könnte.

(1) Der opfer-ethische Ansatz fasst das eigentliche Problem als ein Problem mangelnder Opferbereitschaft auf Seiten der Kreditgeber auf, an die entsprechend appelliert wird, nicht auf ihren eigenen individuellen Vorteilen zu beharren, sondern zu Gunsten der ärmsten der Armen Verzicht zu üben. Hier geht es um eine Politik des Mitleids und schließlich des Mitleidens, die vorsieht, das Eigeninteresse zu Gunsten der Moral zurückzustellen.

Der investitions-ethische Ansatz hingegen fasst das eigentliche Problem als ein Selbstbindungsproblem auf und folglich als ein Problem primär nicht der Kreditgeber, sondern der *Kreditnehmerländer*. Diese müssen ihr Verhalten in absehbarer Weise ändern, damit im Gegenzug die Kreditgeber ihre Zurückhaltung aufgeben können, so dass eine Umschuldung einsetzen kann, die schließlich – via kreditiertes Wirtschaftswachstum – zur Entschuldung führt. Hier geht es um eine Politik der Klugheit, die vorsieht, den vermeintlichen Gegensatz zwischen Eigeninteresse und Moral durch institutionelle Reformen aufzulösen.

(2) Die opfer-ethische Argumentation ist in einer modernen Demokratie prinzipiell nicht konsensfähig, und zwar auch dann nicht, wenn versucht wird, die den situativen Bürgerinteressen extern bleibende Referenz für Moral in einem anthropologisch fundierten Menschenbild zu invisibilisieren. Zudem kann eine solche Argumentation nicht ausschließen, dass sie wider Willen dazu bei-

³ Ebd.

tragen dürfte, die Unterlassung innenpolitischer Reformen in den Schuldnerstaaten zu alimentieren. Vielmehr steht zu befürchten, dass die Zahlung von Lösegeld Regierungen ermutigt, ihre eigene Bevölkerung sogar vermehrt und noch brutaler in Geiselschaft zu nehmen. Auf diese Gefahr wird von Müller ausdrücklich hingewiesen. Insofern ist die Vermutung nicht abwegig, dass eine durchgängig investitions-ethisch ausgearbeitete Argumentation die aufklärerischen Intentionen des Autors möglicherweise noch besser hätte zur Geltung bringen können.⁴

Aber lässt sich der opfer-ethische Denkansatz durch einen investitions-ethischen Denkansatz überhaupt substituieren?

Auf den ersten Blick steht einer solchen Substitution das Hindernis im Weg, dass zahlreiche Versionen theologischer und philosophischer Ethik ihre Argumentation traditionellerweise anthropologisch ansetzen. Doch ließe sich dieses Hindernis möglicherweise umgehen, indem man der Anthropologie, sofern man sie denn für unverzichtbar erachtet, einen investitions-ethischen Filter einsetzt, der es zur *Würde des Menschen* erklärt, vor der Zumutung bewahrt zu werden, gravierende Einbußen hinsichtlich eigener Interessen in Kauf nehmen zu sollen. Hierfür gibt es sowohl in der theologischen als auch in der philosophischen Tradition zahlreiche Ansatzpunkte. Inwiefern sie sich als konzeptionell tragfähig erweisen, wäre einer eingehenden Prüfung wert.

Einer solchen Prüfung kommt das Bemühen entgegen, die wissenschaftliche Teildisziplin einer nicht philosophischen oder theologischen, sondern dezidiert ökonomischen Ethik zu begründen. Erste Versuche, für so grundlegende Probleme wie Massenarbeitslosigkeit, Sozialstaatsreform oder Umweltverschmutzung eine konsequent investitions-ethische Argumentation zu entwickeln, liegen mittlerweile vor.⁵ Insgesamt zeichnet sich damit ein Aktionsfeld interdisziplinärer Forschung ab, das – wie es sich für ein investitions-ethisches Vorhaben gehört – für die Teilnehmer einen *wechselseitig* vorteilhaften Gedankenaustausch in Aussicht stellt, durch den eher traditionelle Ethik-Ansätze nicht falsifiziert,

⁴ Für die These hingegen, dass die im Text durchgängig nachweisbaren opfer-ethischen Reminiszenzen der diskursiven Qualität der vorgetragenen Argumente nicht zuträglich, sondern abträglich sind, spricht unter anderem auch das Indiz, dass das von Müller befürwortete Kriterium der „Armuts konditionalität“ direkt in einen expliziten Utilitarismus mündet. Müller spricht offen von einer „negativen Güterabwägung“ unter der Rücksicht des je größeren Leides“. Eine solche Verrechnung individueller Nutzen – eigentlich eher typisch für wohlfahrtstheoretische als für theologische Argumentationen – lässt sich in der Tat nur im investitions-ethischen Paradigma systematisch vermeiden, z. B. mit Hilfe einer auf wechselseitige Vorteile berechneten Reformkonditionalität.

⁵ Vgl. Pies (1998), Homann/Pies (1996) sowie Suchanek (2000). Zur theoretischen Grundlegung durch eine „ökonomische Theorie der Moral“ vgl. Homann/Pies (1994a), (1994b) sowie Pies (2000).

sondern differenziert werden, mit wünschenswerten Auswirkungen auf die diskursive Qualität moralischer Argumente.

(3) Um das Potenzial einer solchen Zusammenarbeit zu illustrieren, sei nun abschließend zumindest angedeutet, wie der investitions-ethische Ansatz einer der vornehmsten Aufgabe von Ethik nachkommen kann, indem er dazu beiträgt, durch moralische Aufklärung intellektuelle Blockaden demokratischer Politikprozesse aufzubrechen. Um ein unnötiges Missverständnis von vornherein zu vermeiden: Die folgenden Überlegungen sind kein Plädoyer gegen die Mitleidsethik generell, sondern ein Plädoyer gegen eine ökonomisch unterbelichtete, naive Mitleidsethik, welche in systematisch absehbarer Weise Folgen zeitigt, die den zu Grunde liegenden Intentionen geradewegs zuwiderlaufen.

In der aktuellen gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung um die Schuldenkrise wird immer wieder gefordert, die Bürger der Bundesrepublik sollten Mitleid mit den ärmsten der Armen haben und zu deren Gunsten hinsichtlich eigener Interessen ein wenig zurückstecken. Diesem Mitleidsplädoyer liegt eine explizit opfer-ethische Argumentation zu Grunde, deren Stoßrichtung in Abbildung 4 durch den auf Position I gerichteten Pfeil gekennzeichnet ist. Die Reichen sollen verzichten, damit es den Armen besser geht.

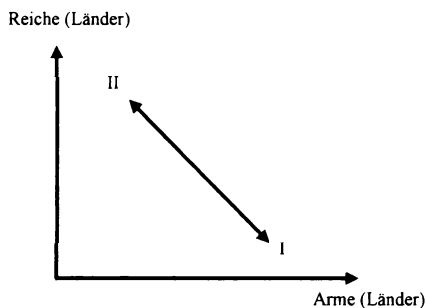


Abb. 4: Zur (vermeintlichen) Interessenlage: Kategoriale Wahrnehmungsdefizite der öffentlichen Diskussion

Gleichzeitig wird in der aktuellen gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung – oft, offenbar unbemerkt, von den gleichen Kreisen – immer wieder gefordert, man müsse Mitleid mit den wirtschaftlich Schwachen in den Industrieländern haben und diese vor den Gefahren der Globalisierung schützen. Selten wird gefordert, ein Kartell zu errichten. Stattdessen empfiehlt man, den Exzessen internationaler Konkurrenz entgegenzutreten. Diesem Mitleidsplädoyer liegt eine – zumeist nur implizit – opfer-ethische Argumentation zu Grunde. Deren Stoßrichtung ist in Abbildung 4 durch den auf Position II gerichteten Pfeil gekennzeichnet. Der Wettbewerb soll unterbunden werden, damit es den Armen (in Deutschland) besser geht. Dass dies die Situation der Bevölkerung in Ent-

wicklungsländern notwendig verschlechtern würde, wird entweder nicht gesehen oder stillschweigend in Kauf genommen.

Bei diesen Formen der opfer-theoretischen Mitleidsethik gerät aus dem Blickfeld, dass es noch eine dritte Option gibt (Abbildung 5). Tertium datur: Die Weltwirtschaft ist kein Nullsummenspiel. Reiche und arme Länder sind nicht dazu verdammt, sich auf Kosten der jeweils anderen wirtschaftlich zu entwickeln. Sie können sich stattdessen auch wechselseitig besser stellen. Dies wird durch den in nord-östliche Richtung weisenden grauen Pfeil angezeigt.

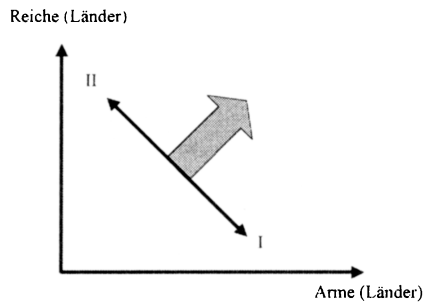


Abb. 5: Zur tatsächlichen Interessenlage: Der Hinweis auf relevante Alternativen als investitions-ethische Korrektur kategorialer Wahrnehmungsdefizite

Das für ein solches *Kooperationsanliegen* am Besten geeignete Medium ist der Markt, und zwar nicht nur der Markt für Kredite, sondern insbesondere auch der Markt für Güter und Dienstleistungen. Wenn Mitleid nicht opfer-ethisch in kurzschlüssigen Appellen mündet, sondern als – an konkreten Missständen orientierte – Heuristik für institutionelle Reformen eingesetzt wird, die das Potenzial zur wechselseitigen Besserstellung durch Märkte zur vollen Entfaltung bringen, dann lässt sich Mitleid als investitions-ethischer Impuls auffassen. Und (erst) dann wird es möglich, im Rekurs auf Mitleid eine intellektuelle Blockade aufzubrechen, die gegenwärtig dazu führt, dass das moralische Engagement zahlreicher, insbesondere junger Menschen systematisch in die Irre geführt wird.⁶

⁶ Für einen Versuch, kategoriale Perspektivenwechsel zur Methode zu erheben, um systematisch zur wissenschaftlichen (Auf-)Klärung wertstrittiger Politikdiskurse beizutragen, vgl. Pies (1999). Dort wird die in Abbildung 4 und 5 angedeutete Veränderung der Blickrichtung um 90° als eine „orthogonale Positionierung“ bezeichnet. Hierdurch soll zum Ausdruck gebracht werden, dass Wissenschaft sich nicht – gleichsam als ideologische Speerspitze – innerhalb einer vorfindlichen Frontstellung der öffentlichen Debatte auf die eine oder andere Seite schlagen darf, sondern dass sie statt dessen – um als

Literatur

- Goethe*, Johann Wolfgang von (1907, 1976): Maximen und Reflexionen. Text der Ausgabe von 1907 mit den Erläuterungen und der Einleitung Max Heckers, Nachwort von Isabelle Kuhn, Frankfurt a. M.
- Homann*, Karl / *Pies*, Ingo (1994a): Wirtschaftsethik in der Moderne: Zur ökonomischen Theorie der Moral, in: Ethik und Sozialwissenschaften 5, Heft 1, S. 3–12.
- (1994b): Wie ist Wirtschaftsethik als Wissenschaft möglich? Zur Theoriestrategie einer modernen Wirtschaftsethik, in: Ethik und Sozialwissenschaften 5, Heft 1, S. 94–108.
- (1996): Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: Pies, Ingo / Leschke, Martin (Hg.): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 203–239.
- Müller*, Johannes (2000): Ethische Kriterien zur Beurteilung von Lösungsansätzen zur Überwindung der Schuldenkrise, in diesem Band.
- Pies*, Ingo (1998): Liberalismus und Normativität: Zur Konzeptualisierung ökonomischer Orientierungsleistungen für demokratische Politikdiskurse, in: Paul Klemmer / Dorothee Becker-Soest / Rüdiger Wink (Hg.): Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft, Baden-Baden, S. 45–78.
- (1999): Ordnungspolitik in der Demokratie. Ein ökonomischer Ansatz diskursiver Politikberatung, unveröffentlichte Habilitationsschrift, Münster.
- (2000): Wirtschaftsethik als ökonomische Theorie der Moral – Zur fundamentalen Bedeutung der Anreizanalyse für ein modernes Ethikparadigma, in: Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster Nr. 302.
- Suchanek*, Andreas (2000): Normative Umweltökonomik, Tübingen.

Wissenschaft eine gesellschaftliche Aufgabe zu erfüllen – den Beitrag zu leisten hat, unproduktive Frontstellungen durch Reflexionsleistung aufbrechen zu helfen. Zugrunde liegt die Auffassung, dass Wissenschaft nicht durch Appelle zu wirken hat, sondern durch Analysen, die beitragen, Appelle überflüssig zu machen.

Die Lösung der Schuldenkrise als rechtsethisches Problem

Von Joachim Wiemeyer

Einleitung

Aufgrund der Übereinstimmung mit vielen Einzelheiten bzw. im Ergebnis mit dem Beitrag von Müller¹ geht es weniger um die Detailkritik als vielmehr um die Skizze einer alternativen normativen Argumentationsstrategie, die besser geeignet erscheint, die normativen Fragen der globalen Ordnung, damit auch der Weltwirtschaftsordnung, die sich wiederum in eine globale Wettbewerbsordnung, eine Handels- und Finanzordnung etc. ausdifferenziert, zu strukturieren. Im Kontext dieser Argumentationsstrategie ist die Regelung der Schuldenkrise vor allem ein Anwendungsgebiet für Regeln der internationalen Finanz- und Währungsordnung. Ausgangspunkt ist dabei die These, dass der moderne demokratische Rechtsstaat der Industriegesellschaften sich konzeptionell auf die Idee des Gesellschaftsvertrages zurückführen läßt, durch den der Naturzustand überwunden wurde. Gegenwärtig existieren auf globaler Ebene neben Elementen der rechtsförmigen Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen noch vielfältige Elemente eines Naturzustandes, der durch einen gerechten „Weltgesellschaftsvertrag“² zu überwinden ist. Die Kernfragen einer solchen globalen Ordnungspolitik werden im folgenden verdeutlicht.

I. Probleme der Gestaltung globaler Ordnungssysteme

Bei der Bildung transnationaler Ordnungssysteme fallen folgende Grundfragen an, die exemplarisch anhand von Problemen des internationalen Währungs- und Finanzsystems verdeutlicht werden sollen:

1. Das *Koordinierungsproblem*: Ein globaler Ordnungsbedarf besteht allgemein dann, wenn grenzüberschreitendes, unkoordiniertes individuelles Handeln

¹ Vgl. Müller (2000), in diesem Band.

² Vgl. allgemein zur Idee des Gesellschaftsvertrages Kersting (1994); als Anwendung für den Zusammenhang von Handel und Entwicklungshilfe Wiemeyer (1998), grundsätzlicher für globale Ordnungsfragen Höffe (1999).

von Personen, Unternehmen und Staaten zu Ergebnissen führt, die letztlich niemand wollen kann, die also das Weltgemeinwohl beeinträchtigen. Der IWF ist gegründet worden, um durch einen internationalen Zahlungsverkehr die Expansion des weltweiten Handels zur Wohlstandssteigerung zu fördern. Es sollten Störungen des internationalen Handels durch Zahlungsbilanzkrisen verhindert und durch geldpolitische und fiskalische Disziplin globale inflationäre Prozesse unterbunden werden. Durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, eine Vielzahl neuer privater Akteure auf den globalen Finanzmärkten sowie neue Finanzinstrumente ist es in den letzten Jahren, wie die Asien-Krise³ gezeigt hat, zu einem neuen, weiteren Koordinationsbedarf gekommen. Es gilt, Krisen der Finanzmärkte in einem Land bzw. einer Ländergruppe zu verhindern, die globale Auswirkungen haben können. Neben dem IWF wirken an der Lösung solcher Koordinierungsprobleme die Weltbank sowie die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel, die sich im Eigentum von Notenbanken befindet, mit.

2. Das *Regelbildungsproblem*: In der Struktur der Entscheidungsprozesse sind Weltbank und IWF nach Kapitalanteilen orientiert. Daher werden globale Regelsysteme häufig allein von oder unter dem dominierenden Einfluß westlicher Industrienationen entworfen. Die Lösung des Regelbildungssystems fällt um so leichter, je homogener die Interessen und je geringer die Anzahl der beteiligten Länder sind. Von nicht beteiligten Ländern bzw. Ländern, die nur über geringe Einflußmöglichkeiten bei solchen Entscheidungsprozessen verfügen, werden dann aber so zustande gekommene Regeln häufig nicht akzeptiert.

3. Das *Regelauslegungsproblem*: Innerhalb der internationalen Finanzordnung gibt es in Konfliktfällen über die Regelhandhabung und Regelauslegung kein unabhängiges Schiedsverfahren. Vielmehr entscheiden die ökonomisch einflußreichen Länder untereinander darüber, wie die Regeln auszulegen und anzuwenden sind. Eine Korrektur wird etwa anhand der Einführung des internationalen Insolvenzrechts⁴ diskutiert. In der WTO gibt es mit unabhängigen Schiedsgerichten ein solches rechtsförmiges Regelauslegungssystem.

4. Das *Regeldurchsetzungsproblem*: Beim IWF existiert kein Instrument, mächtige Länder bzw. Staatengruppen wie die USA und die EU zur Einhaltung der von ihnen selbst unterzeichneten Regeln zu zwingen.⁵ Man kann sie etwa nicht veranlassen, eine stabilitätsorientierte Politik unter Vermeidung von pekuniären externen Effekten zu betreiben. Die Hochzinspolitik der USA in den Anfangsjahren der Reagan-Ära oder aber die Schuldenfinanzierung der deutschen

³ Vgl. als Überblick: Dieter (1998).

⁴ Vgl. dazu den Beitrag von Raffer (2000) in diesem Band.

⁵ Langhammer (1994).

Einheit durch die deutsche Bundesregierung waren solchen Politiken mit negativen Effekten auf andere Länder. Relativ gesehen ist die Regeldurchsetzung bei Strukturanpassungsprogrammen gegenüber hochverschuldeten Entwicklungsländern, aber auch Transformationsländern stärker. Dort versucht man, durch tranchenweise Auszahlungen von Krediten, die Umsetzung der IWF-Programme durch die nationalen Regierungen sicherzustellen. Sowohl bei einer Reihe von Entwicklungsländern als auch bei Transformationsländern wie Rußland war die Durchsetzung bisher unzureichend.

5. Das *Kohärenzproblem*: Da ein zentralistischer Weltstaat unerwünscht ist⁶, sind internationale Ordnungsfragen durch verschiedene Regelsysteme und internationale Organisationen zu regulieren. Solche unterschiedlichen Institutionen müssen miteinander kompatibel sein. So war aber die faktische Handelsordnung innerhalb des GATT, die vor allem durch einen Protektionismus der Industrieländer gegenüber Entwicklungsländern gekennzeichnet war, mit einer auf externer Verschuldung basierenden Entwicklungskonzeption, die damit zwangsläufig auf Exportsteigerungen angewiesen war, nicht kompatibel. Erforderlich ist also ein umfassendes, d. h. alle relevanten Problembereiche abdeckendes und aufeinander abgestimmtes Regelwerk. Zwar soll die neue Welt handelsorganisation (WTO) mit dem IWF und der Weltbank zusammenarbeiten; die Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation und internationalen Umweltorganisationen ist aber nicht ausdrücklich vorgesehen.

Die Beschreibung dieser Grundfragen internationaler Ordnungspolitik macht deutlich, dass internationale Ordnungsfragen immer auch eine normative Dimension haben.

II. Wertgrundlagen einer globalen Ordnung

Die Christliche Sozialethik geht davon aus, dass allen Menschen auf der Erde die gleiche Würde zukommt und sie gleichberechtigt die Ordnung ihres Zusammenlebens in einem Gesellschaftsvertrag festlegen müssen. Die Menschenwürde fordert, das Zusammenleben der Menschen zunächst im nationalen Kontext rechtsförmig zu regeln. Da aber das Wohlergehen von Menschen auch von Geschehnissen außerhalb des eigenen Landes oder durch fremde Staaten – etwa kriegserische Interventionen – beeinflusst wird, fordert der menschenrechtliche Anspruch auf eine umfassende rechtsförmige Gestaltung aller relevanten Lebensbedingungen eine gerechte globale Rechtsordnung.⁷

⁶ Vgl. dazu Höffe (1999).

⁷ Vgl. Höffe (1999), S. 61 f. und 303 f.

Eine solche gesellschaftsvertragliche Konzeption ist der von Müller⁸ zum Ausgangspunkt genommenen Perspektive des „Mitleidens“ vorzuziehen, weil diese eher individualethisch geprägt ist. Es ist nicht deutlich, wie weit sie für strukturell abstrakte und anonyme Beziehungen, z. B. in der globalen Geldwirtschaft tragend ist. Das Modell des medial vermittelten Mitleidempfindens kann etwa zum globalen „Teilen“ führen, aber die wesentliche sozialetische Dimension kontraintuitiver Effekte verfehlen. Es liegt, vom Aspekt des Mitleids her gesehen weniger nahe, die Einsicht zu gewinnen, dass in bestimmten Konstellationen Wettbewerb solidarischer als Teilen⁹ ist.

Kernelemente des Gesellschaftsvertrages¹⁰ sind die Menschenrechte sowohl als individuelle Freiheitsrechte, die den Aufbau eines Rechtsstaates erfordern, die politischen Rechte, die zu einer politischen Demokratie führen sowie sozialkulturelle Rechte, die einen Sozialstaat bedingen. Die Anerkennung der gleichen Würde der Menschen im weltweiten Maßstab zielt aber nicht auf einen Weltstaat ab, der von den großen Divergenzen der Menschen bezüglich ihrer Sprachen, Kultur, Traditionen, Religionen etc. absieht. Diese Differenzierungen sind vielmehr die Ursache dafür, dass es verschiedene Staaten gibt, in denen Menschen in Selbstbestimmung ihre Form des gesellschaftlichen Zusammenlebens definieren müssen, also komplementäre Rechte und Pflichten festgelegt werden. Auf der Basis elementarer Bedingungen des gerechten Zusammenlebens können sich in einzelnen Staaten legitime Unterschiede guten Lebens herausbilden.

Die legitime Existenz verschiedener Staaten zieht unweigerlich das Problem der Interaktion von Staaten bzw. der Bürger verschiedener Staaten nach sich. Es geht aus normativer Sicht um den gegenseitigen Respekt der Staaten und ihrer internen Autonomie, also um die Frage des Friedens und der Einmischung in innere Angelegenheiten, die Verhinderung bzw. Internalisierung von externen Effekten, etwa durch Umweltbelastung und unkontrollierte Migrationsströme sowie die Kooperation zum gegenseitigen, vor allem ökonomischen, Vorteil für alle.

In einer idealen Ordnung der Weltgesellschaft würde auf der Basis von nationalen Gesellschaftsverträgen in allen Staaten dann die internationale Ordnung durch einen Weltgesellschaftsvertrag gestaltet. Das zentrale Problem der empirischen internationalen Beziehungen liegt darin, dass sich eine große Zahl nationaler Ordnungen nicht als gesellschaftsvertraglich rekonstruieren lassen.

⁸ Vgl. Müller (2000), Abschnitt I, in diesem Band.

⁹ Vgl. Homann (1995), S. 41.

¹⁰ Die folgenden Überlegungen stützen sich vor allem auf die differenzierten Darlegungen bei Höffe (1999).

Bei ihnen ist der Staat nicht *Instrument* der Zivilgesellschaft. Wer die Forderung erhebt, die „Zivilgesellschaft“ solle etwa bei der Verwendung von Gegenwertfonds mitwirken, geht entweder von einem verfehlten Staatsverständnis aus oder nimmt eine verfehlte Staatsstruktur hin. Um in Zukunft präventiv Schuldenkrisen zu vermeiden, deren Ursachen vielfach im unzureichenden internen gesellschaftlichen System der einzelnen Staaten lagen, sind interne politische Reformen unumgänglich. Trotz identischer Weltmarktbedingungen sind viele Entwicklungs- und Transformationsländer in den letzten Jahrzehnten nicht in eine Schuldenkrise geraten, weil sie über funktionierende politische Institutionen verfügten.

Eine stärkere Beteiligung von nicht demokratisch legitimierten Regierungen an transnationalen Organisationen ist keine Demokratisierung. Wie das Beispiel der EU zeigt, ist eine hinreichend gesellschaftsvertragliche Ordnung ausnahmslos aller an der transnationalen Kooperation beteiligten Staaten Voraussetzung für ein Zustandekommen und Funktionieren einer effektiven transnationalen gesellschaftsvertraglichen Ordnung.¹¹ Globale Ordnungsstrukturen müssen über die Kooperation von Regierungen hinausgehen und weitere Elemente (transnationale Parlamente, transnationale zivilgesellschaftliche Organisationen) sowie eine globale Öffentlichkeit (Medien) umfassen.¹² Alle internationalen Ordnungsregeln müssten mit der Herstellung gesellschaftsvertraglicher Regelungen in den Nationalstaaten vereinbar sein. Diese weltgesellschaftsvertragliche Ordnung dürfte nach einem christlichen Verständnis nicht einen Konsens faktischer Machtverhältnisse widerspiegeln, sondern sollte von einer unparteilichen Ausgangssituation her konzipiert werden. Daher zieht die Christliche Sozialethik die Rawls'sche Version des Gesellschaftsvertrages dem Buchanan-Ansatz vor.¹³

Nach welchen Prinzipien müßte nun eine solche globale Ordnung aufgebaut werden? Zunächst ergibt sich aus der Logik des vertragstheoretischen Arguments eine *Partizipation* aller Staaten und die Notwendigkeit, dass eine solche Ordnung für alle konsensfähig sein muß. Weiterhin müssen alle globalen Institutionen (Regelsysteme und internationale Organisationen) dem *Subsidiaritätsprinzip* gehorchen, so dass der transnationale Regelungsbedarf nur bei nachgewiesener Notwendigkeit erfolgt. Da in vertragstheoretischer Sicht die eigentlichen Legitimationsträger auch transnationaler Organisationen nicht die Staaten, sondern die einzelne Bürger sind, sind diese zu einer hinreichenden *Transparenz* verpflichtet. Dies trifft z. B. bisher auf IWF-Abkommen für Beistandskredite in Verbindung mit Strukturanpassungsprogrammen nicht zu, die der Öffentlichkeit bzw. der Bevölkerung in Industrie- wie Entwicklungsländern nicht

¹¹ Vgl. zur gesellschaftsvertraglichen Interpretation der EU: *Wiemeyer* (1998), Kap. 3.

¹² Vgl. *Höffe* (1999), S. 320 ff.

¹³ Vgl. *Anzenbacher* (1997), S. 97 ff.

frei zugänglich sind. Ebenso könnte die Transparenz der WTO, etwa bei Streitschlichtungsfällen, erhöht werden. Im Zeitalter des Internet ist eine globale Transparenz schnell und kostengünstig möglich.

Aus der vertragstheoretischen Logik läßt sich eine weltweit konsensfähige ökonomische Ordnung mit folgenden fünf zentralen Gerechtigkeitskriterien¹⁴ ableiten:

1. Die *Leistungsgerechtigkeit*: Sie bedeutet, dass individuelle Transaktionen sowie die strukturellen Marktbedingungen der Tauschgerechtigkeit entsprechen müssen. So fordert die Leistungsgerechtigkeit, für Schulden primär die Aktionäre sowie die Vorstände derjenigen Banken haftbar zu machen, die uneinbringliche Kredite vergeben haben. Ein hinreichender Wettbewerb im Bankenwesen würde dies erzwingen. Auf weltweiter Ebene müssen sowohl die einzelnen internationalen Markttransaktionen als auch die strukturellen Marktbedingungen der Leistungsgerechtigkeit entsprechen. Dies setzt eine weltweite Wettbewerbsgesetzgebung sowie ein weltweites Kartellamt voraus. Leistungsgerechtigkeit erfordert binnenstaatliche Preisstabilität und externe Stabilität von Wechselkursen, damit monetär entlohnte ökonomische Leistungen nicht nachträglich durch Inflation und Wechselkursveränderungen entwertet werden.

2. Die *Chancengerechtigkeit*: Um an einem Marktsystem profitabel teilnehmen zu können, muß man über hinreichende Ressourcen verfügen, die für Marktleistungen verwendbar sind. Dies sind in einer Agrargesellschaft etwa die Verfügbarkeit von Boden, Agrargeräten, eine hinreichende Infrastruktur. In einer von abhängiger Arbeit gekennzeichneten Gesellschaft ist dies vor allem Humankapital (Bildung). Für einzelne Länder bedeutet dies, dass sie die Möglichkeit erhalten müssen, am Weltmarkt zu partizipieren. Dafür sind heute eine geeignete Wirtschaftsordnung, ausreichendes Humankapital, sowie eine entsprechende Infrastruktur, z. B. auch im modernen Telekommunikationsbereich, erforderlich.

3. Die *Bedarfsgerechtigkeit*: Jede Gesellschaft hat das Existenzminimum aller ihrer Mitglieder zu gewährleisten. Dabei fordert die gesellschaftsvertragliche Logik, dass nicht das physische Existenzminimum, sondern ein sozio-ökonomisches Existenzminimum zu gewährleisten ist, denn demokratische Gesellschaften sind nicht mit jedem Ausmaß sozialer Ungleichheit vereinbar. Falls einzelne Staaten – auch bei erheblicher interner Umverteilung – nicht in der Lage sind, das physische Existenzminimum aller Menschen auf ihrem Territorium zu sichern, besteht der Bedarf an einer weltweiten Sozialordnung¹⁵, und/oder wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen für dieses Land (z. B. Welthandelsre-

¹⁴ Vgl. zu diesen Kriterien: *Wiemeyer* (1998), Kap. 3.

¹⁵ Vgl. *Sautter* (1994).

geln) müssen so geändert werden, dass Bedarfssicherung tatsächlich möglich wird.

4. Die *Zukunftsgerechtigkeit*: Durch heutige ökonomische Aktivitäten dürfen die Lebenschancen zukünftiger Generationen nicht beeinträchtigt werden. Dies erfordert, dass regenerierbare Ressourcen (z. B. Wälder, Wildbestände, Fische) nur in dem Ausmaß genutzt werden, in den sie sich auf natürliche Weise wieder erneuern. Bei der Abgabe von Schadstoffen an die Umwelt ist sicherzustellen, dass dies nur in dem Maße geschieht, weil dies die Aufnahmefähigkeit von Umweltmedien (z. B. die natürliche Selbstreinigungskraft von Gewässern) nicht überfordert. Bei dem unwiderruflichen Verbrauch von nichtregenerierbaren Ressourcen ist durch neue Technologien und Investitionen sicherzustellen, dass die Lebensmöglichkeiten nachfolgender Generationen nicht beeinträchtigt werden. Weltweit kommt es vor allem darauf an, dass nicht durch die Abholzung von Regenwäldern und die Abgabe von CO₂ das Weltklima verändert, sowie Weltmeere nicht überfischt und verschmutzt werden.

5. Die *Finanzierungsgerechtigkeit*: Da für Institutionen zur Sicherung der Leistungsgerechtigkeit, etwa ein Weltkartellamt, für die Chancengerechtigkeit Entwicklungszusammenarbeit, für Bedarfsgerechtigkeit humanitäre Hilfe und für die Zukunftsgerechtigkeit etwa Umweltschutzinvestitionen erforderlich sind, ergibt sich ein globaler Finanzbedarf. Dieser ist von den wohlhabenden Ländern gemäß der Leistungsfähigkeit zu erbringen.

Die Theologie der Befreiung hat in die weltweite kirchlichenamtliche Sozialverkündigung das Postulat der „vorrangigen Option für die Armen“ eingebracht. In dieser Sprache könnte man diese Gerechtigkeitsanforderungen so formulieren, dass es darum geht, dass Arme die Früchte der eigenen Arbeit auch genießen können (Leistungsgerechtigkeit), dass Arme Chancen zur Selbsthilfe erhalten (Chancengerechtigkeit), dass das Existenzminimum der Armen gesichert (Bedarfsgerechtigkeit) und die nachfolgenden Generationen nicht zu Armen (Zukunftsgerechtigkeit) gemacht werden. Dabei lautet die systematische Rangfolge der Kriterien zuerst Zukunftsgerechtigkeit, dann Leistungsgerechtigkeit, danach Chancengerechtigkeit, zuletzt Bedarfsgerechtigkeit. Die Finanzierungsgerechtigkeit beinhaltet die Verpflichtung des Einstehens wirtschaftlich leistungsfähiger Personen, aber auch von Staaten, für Ärmere.

III. Anwendung der Kriterien auf die Verschuldungssituation

1. *Leistungsgerechtigkeit*: Die ursprünglichen Schulden, die sich häufig durch neue Kreditaufnahme und Umschuldung zum Zweck der Zinszahlung deutlich erhöht haben, sind teilweise unter Verstoß gegen das Gebot der Leistungsgerechtigkeit entstanden. So können etwa die finanzierten Großprojekte (Atomkraftwerke, Stahlwerke etc.) nicht funktionsfähig gewesen sein, so dass

Investitionsruinen entstanden sind, die von den Lieferanten und den Kreditgebern mit zu verantworten sind. Möglicherweise sind auch zu Lasten oder mit Haftung des Staates in Entwicklungsländern von undemokratischen und/oder korrupten Regierungen – ohne Unterrichtung von Parlamenten und Öffentlichkeit – Kreditverpflichtungen eingegangen worden. Weitere Defizite können in einer einseitigen Risikozuweisung – etwa von Zinsänderungsrisiken – auf Schuldner aus Entwicklungsländern liegen. Ebenso kann der Protektionismus der Industrieländer die Erwirtschaftung der zur Erfüllung der Schuldendienste notwendigen Devisen verhindert haben. Solche Verstöße gegen die Leistungsgerechtigkeit erfordern entsprechende Reduzierungen der Schuldenverpflichtungen. Schuldenbestände sind also zunächst nach diesem Kriterium der Leistungsgerechtigkeit zu überprüfen.

2. *Chancengerechtigkeit*: Schuldenbestände, die nach dem Kriterium der Leistungsgerechtigkeit legitim sind, sind darüber hinaus auch aus Gründen der Chancengerechtigkeit abzubauen. Alle Länder müssen prinzipiell die Chancen haben, für sich die notwendigen institutionellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie profitabel am Weltmarkt teilhaben können. Dabei werden viele Entwicklungsländer auf Technologieimporte aus Industrieländern angewiesen sein. Hohe Schuldenbelastungen können die Importkapazität so herabsetzen, dass die notwendige Importkapazität für einen nachhaltigen Wachstumsprozess nicht mehr vorhanden ist und die Länder zur ökonomischen Stagnation und zur Marginalisierung in der Weltwirtschaft verurteilt sind. Chancengerechtigkeit erfordert daher solche Schuldennachlässe, die einem Land reale Chancen in der Weltwirtschaft eröffnen.

3. *Bedarfsgerechtigkeit*: Die Sicherstellung des Existenzminimums der Bevölkerung eines Landes ist zunächst Aufgabe des entsprechenden Landes selbst. Dies bedeutet, dass eine soziale Verpflichtung vorrangig innerhalb der Gemeinschaft der Staatsbürger selbst gilt. Für die erste These von Müller¹⁶, dass Schulden nicht auf Kosten der Ärmsten eingetrieben werden dürfen, gibt es zunächst keinen Anhaltspunkt, weil die Ärmsten nirgendwo kreditfähig sind, so dass es auch nirgendwo internationale Kreditgeber gibt, die mit Armen in Entwicklungsländern direkt Kreditverträge abgeschlossen haben; somit existiert ein direkter Zusammenhang nicht. Dies erfordert vielmehr eine genaue Analyse von Interaktionsebenen, etwa die Analyse politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Machtstrukturen, die es Mächtigen ermöglichen, Schuldenlasten auf ärmere Bevölkerungsgruppen abzuwälzen. Diese genaue Analyse der verschiedenen Interaktionsebenen fehlt in dem Beitrag von Müller. Bedarfsgerechtigkeit fordert nur dann einen externen Schuldennachlass, wenn es Länder geben sollte, in denen – unter Einbeziehung der gesamten Auslandsguthaben aller seiner

¹⁶ Vgl. Müller (2000), II. 1, in diesem Band.

Staatsbürger und einer internen Umverteilung – eine Schuldenbedienung noch absolute Armut zur Konsequenz haben müßte, weil das Sozialprodukt eines Landes zu gering ist, um das Existenzminimum zu gewährleisten. Bedarfsgerechtigkeit fordert eine Schuldenerleichterung nicht dann, wenn es herrschenden Gruppen gelingt, die Kosten des Schuldendienstes auf die Ärmsten abzuwälzen, sondern erst dann, wenn die vorrangigen internen Solidaritätspflichten gesellschaftlich garantiert sind. Aus Gründen der Bedarfsgerechtigkeit vorgenommene Schuldennachlässe dürfen ungerechte interne Strukturen in den verschuldeten Ländern nicht nachträglich legitimieren oder stabilisieren.

4. *Zukunftsgerechtigkeit*: Die Bedienung der Schulden eines Landes darf nicht auf Kosten der Lebensmöglichkeiten der zukünftigen Generationen dieses Landes erfolgen. Dies wäre der Fall, wenn Schuldendienst nur durch Raubbau an natürlichen Ressourcen (z. B. Abholzen von Regenwäldern) möglich wäre. In diesem Fall drohen kommende Generationen zu Armen zu werden, so dass ein Schuldennachlass erforderlich wird, weil zwischen gegenwärtiger Bedarfsgerechtigkeit und Zukunftsgerechtigkeit ein nicht auflösbarer Konflikt besteht.

5. *Finanzierungsgerechtigkeit*: Die Kosten der Entschuldung, die nicht unmittelbar einzelnen Kreditgebern wegen ihrer Verstöße gegen die Leistungsgerechtigkeit angelastet werden können, sind gleichmäßig auf alle Gläubiger aufzuteilen. Es dürfen sich nicht bestimmte Gläubiger oder bestimmte Gruppen von Gläubigern (z. B. private Banken, staatliche Gläubiger, multilaterale Gläubiger) der Beteiligung an Entschuldungsmaßnahmen entziehen.

Neben diesen statischen Gesichtspunkten der Anwendung der zentralen Kategorien der Verschuldungspolitik kommt noch ein dynamischer Gesichtspunkt aus sozialetischer Sicht hinzu, der theologisch in dem Verständnis von Versöhnung und Neuanfang begründet ist. Ökonomisch kann ein solcher Neuanfang sinnvoll sein, wenn eine (nach einem gesellschaftlichen Umbruch: Krieg, Diktatur etc.) vorgenommene Schuldenerleichterung den neuen Aufbau neuer kooperativer Beziehungen zum gegenseitigen Vorteil erst ermöglicht (vgl. Schuldenerleichterungen für Polen nach Ende des Kommunismus; Nachkriegsschuldenregelungen für Deutschland).

Solche Maßnahmen setzen einen Systemwechsel und einen glaubwürdigen Neuanfang voraus, so dass durch interne politische Systeme bedingte neue Überschuldungsprobleme weitgehend ausgeschlossen werden können. Solche Systemwechsel haben nur in wenigen hochverschuldeten Ländern stattgefunden. Trotz mehrfacher Schuldenkrisen in den letzten 150 Jahren haben z. B. in Brasilien nie die institutionellen Lernprozesse und der Sturz einer gesellschaftlich dysfunktionalen Klasse stattgefunden, die heute eine Schuldenstreichung legitimieren würde. Schuldenkrisen ergeben sich vor allem dadurch, dass systematisch immer wieder Vertrauensvorschüsse und Kooperationsangebote westlicher Industrieländer missbraucht wurden. Dafür kann heute Rußland als ein Beispiel angesehen werden.

IV. Schlussfolgerung

Lösungsvorschläge der internationalen Schuldenkrise sind daran zu messen, ob sie erstens in der Lage sind, die genannten fünf Gerechtigkeitskonzeptionen in Anwendung auf den Schuldenstand erfüllen zu können, zweitens, ob es ihnen möglich ist, sich in ein gerechtigkeitsorientiertes Konzept der globalen Ordnung einzufügen, also ob das genannte Kohärenzproblem gelöst ist, etwa indem die Handelschancen von Entwicklungsländern verbessert werden, drittens, ob sie innerhalb von Entwicklungsländern die Ausbreitung gesellschaftsvertraglicher Ordnungssysteme bestärken. Die letzten beiden Bedingungen sind unabdingbar dafür, dass zukünftigen Schuldenkrisen vorgebeugt wird, damit nicht neue Überschuldungsprobleme entstehen.

Literatur

- Anzenbacher*, Arno (1997): Christliche Sozialethik. Einführung und Prinzipien, Paderborn.
- Dieter*, Heribert (1998): Die Asienkrise und der IWF. Ist der Internationale Währungsfonds gescheitert? INEF-Report Nr. 29, Duisburg.
- Höffe*, Otfried (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München.
- Homann*, Karl (1995): Gewinnmaximierung und Kooperation – Eine ordnungsethische Reflexion, Kieler Arbeitspapiere 691, Kiel.
- Kersting*, Wolfgang (1994): Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags, Darmstadt.
- Langhammer*, Rolf J. (1994): Die überschätzten Zwillinge, in: DIE ZEIT Nr. 37 v. 9.9., S. 34.
- Müller*, Johannes (2000): Ethische Kriterien zur Beurteilung von Lösungsansätzen zur Überwindung der Schuldenkrise, in diesem Band.
- Raffer*, Kunibert (2000): Vor- und Nachteile eines internationalen Insolvenzrechts, in diesem Band.
- Sautter*, Hermann (1994): Probleme einer intergesellschaftlichen Sozialordnung, in: Homann, Karl (Hg.) 1994: Wirtschaftsethische Perspektiven I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 228/ I, Berlin, S. 211–239.
- Wiemeyer*, Joachim (1998): Europäische Union und weltwirtschaftliche Gerechtigkeit. Die Perspektive der Christlichen Sozialethik, Münster.

Sozio-ökonomische Auswirkungen unterschiedlicher Ent- und Umschuldungsstrategien: Konsequenzen für die betroffenen Länder und die internationalen Finanzinstitutionen

Von Marc Piazolo

Darstellung und Analyse der sozio-ökonomischen Auswirkungen unterschiedlicher Ent- und Umschuldungsstrategien konzentrieren sich aus aktuellem Anlass auf die Krise des bis Mitte der neunziger Jahre gepriesenen asiatischen Wachstumsmodells. Im Gegensatz zu den hoch verschuldeten Entwicklungsländern, die unter die Entschuldungsinitiative von IWF/Weltbank und der G7-Staaten fallen, stellt sich für die weltwirtschaftlich wesentlich bedeutsameren Länder Asiens die Frage nach einem Schuldenerlass nicht.¹ Dies wird in Kapitel 1 dargestellt. Die Kennzeichen des (südost)asiatischen Wirtschaftswunders folgen im Kapitel 2, bevor im dritten Abschnitt die Hintergründe der Krise analysiert und ihr Verlauf wiedergegeben werden. Wie die Betroffenen die soziale Dimension – Arbeitslosigkeit und Armut – aufgrund der teilweise deutlichen wirtschaftlichen Kontraktion aufzufangen versuch(t)en, wird in Kapitel 4 erläutert. Da die asiatischen Krisenländer² in der Weltwirtschaft stark integriert sind, schwappten die Krisensymptome auf andere Regionen über und stellten auch für das Weltfinanzsystem eine Bedrohung dar. Infolgedessen werden im fünften Kapitel die wirtschaftspolitischen Lehren für die Betroffenen sowie für die internationalen Institutionen gezogen – mit dem Ziel einer Wiederholung vorzubauen.

I. Schuldenerlass versus Umschuldung?

Spätestens seit dem Treffen der führenden Industrieländer (G7) in Köln (Juni 1999) rückte die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer wieder stärker in das öffentliche Bewusstsein. Insbesondere von kirchlicher Seite sind vor dem

¹ Der Korreferent Gerhard Kruij stellt die unterschiedlichen Arten an Entschuldungsstrategien vor und diskutiert sie ausführlich. Da in der Realität konditionierte Schuldenerlasse und Umschuldungen am häufigsten angewandt wurden, beschränken sich meine Ausführungen – nicht nur aus aktuellem Anlass – auf diese beiden Strategien.

² Indonesien, Malaysia, Philippinen, Thailand und Südkorea.

Treffen mehrmals Forderungen nach einem *Schuldenerlass* für die ärmsten Länder erhoben worden.³ Anlässlich der Jahrtausendwende knüpften die Kirchenvertreter an die biblische Tradition des Jubeljahres an, an dem Sklaven freigelassen, besetztes Land zurückgegeben und Schulden erlassen werden sollten. Der Ruf nach Entschuldung blieb nicht ungehört, da selbst die internationalen Organisationen wie IWF und Weltbank die Lage der hochverschuldeten armen Länder⁴ schon seit längerer Zeit mit Sorge verfolgt hatten. So sprachen sich die Regierungschefs der G7 Staaten in Köln dafür aus, das im September 1996 von IWF und Weltbank initiierte Programm zur Schuldenerleichterung – die HIPC-Initiative⁵ – zügiger voranzutreiben sowie einen tiefgreifenden und breiter angelegten Schuldenerlass finanziell zu ermöglichen. 41 Ländern könnten Kredite internationaler Organisationen und bilateraler Gläubiger in Höhe von 70 Mrd. US-\$ erlassen werden. Dies entspräche einer Halbierung des Gegenwartswerts ihres Schuldenstocks bzw. einem Drittel des Nominalwerts der Verschuldung.⁶ Die Entlastungsquote für die bilaterale Schuld im Rahmen des Pariser Clubs sollte nicht mehr 80 sondern 90 Prozent betragen. Zudem seien den zugangsberechtigten Ländern alle bilateralen Schulden aus der Entwicklungshilfe zu erlassen. Desweiteren sollten bis Jahresende 2000 mindestens drei Viertel der betroffenen Länder als berechnete HIPC-Kandidaten anerkannt werden, damit die Vorarbeiten zur Schuldenentlastung beginnen können und der Umfang des Erlasses festgesetzt ist.

³ Papst Johannes Paul II. hatte dieses Thema in der Enzyklika „Tertio millennio adveniente“ aufgegriffen, und die Deutsche Bischofskonferenz hat zusammen mit dem Rat der Evangelischen Kirche in einer gemeinsamen Erklärung „Internationale Verschuldung – eine ethische Herausforderung“ diese Forderung unterstützt. Am Sonntag vor dem G7 Treffen verstärkte die „Kölner Erklärung – Menschliche Entwicklung braucht Entschuldung“ den öffentlichen Druck auf die Staats- und Regierungschefs. Die 17 unterzeichnenden Bischöfe forderten „umfassende Maßnahmen, um die Schulden armer Länder substantiell zu erlassen und gerechte Beziehungen zwischen den Völkern wiederherzustellen“ (vgl. *Tietmeyer* (1999), S. 1; *FAZ* (1999)).

⁴ Hochverschuldete arme Länder sind wie folgt definiert: Das Bruttosozialprodukt pro Kopf betrug 1993 höchstens 695 US-\$; der Gegenwartswert ihrer Auslandsverschuldung belief sich jeweils auf über 220 % der Exporte bzw. mehr als 80 % in Relation zum Bruttosozialprodukt. Zusätzlich kommen Länder in Betracht, die bereits Umschuldungsabkommen zu konzessionären Bedingungen mit den im „Pariser Club“ organisierten öffentlichen Gläubigern abgeschlossen haben bzw. sich dafür qualifizieren.

⁵ HIPC: Heavily Indebted Poor Countries. Die Initiative ist unter IMF (1999a) detailliert beschrieben.

⁶ Gerade bei Ländern, die einen Großteil ihrer Auslandsverschuldung zu Vorzugskonditionen erhalten hatten, wird bei internationalen Vergleichen üblicherweise nicht der Nominalwert der Verschuldung betrachtet, sondern der Gegenwartswert (Net Present Value – NPV). Der NPV errechnet sich als Summe der mit einem durchschnittlichen Marktsatz abgezinsten Zins- und Tilgungszahlungen; für die hochverschuldeten armen Länder betrug er Ende 1996 etwa 167 Mrd. US-\$ (vgl. IMF (1998) Box 1.1.).

Der Schuldenerlass ist für die Schuldner jedoch nicht kostenlos zu haben. Sie müssen ehrgeizige wirtschaftspolitische Strukturreformen umsetzen und sich zu Investitionen im Sozialbereich verpflichten. Letzteres soll dafür Sorge tragen, dass die Sozialausgaben vor allem zur Armutsbekämpfung ausdrücklich geschützt werden bzw. die aus dem Schuldenerlass eingesparten Haushaltsmittel zur Armutslinderung eingesetzt werden. Die Strukturanpassungsprogramme sind mit dem IWF und der Weltbank abzustimmen. Um zu entscheiden, ob ein Land zugangsberechtigt ist oder nicht, muss der Betroffene an solchen Programmen drei Jahre lang beteiligt gewesen sein. Überschreitet das Land danach mindestens eines der drei folgenden Schwellenwerte, die als Faustregeln für eine langfristig tragbare Auslandsverschuldung angesehen werden,

- Schuldenstand (Gegenwartswert) von 200–250 % der Exporte,
- Schuldendienstquote von 20–25 % der Exporte,
- Schuldenstand (Gegenwartswert) von 280 % der Staatseinnahmen (Ausnahmekriterium),

dann qualifiziert es sich für einen Schuldenerlass. Diese zweite Phase bis zum Abschluss der Schuldenentlastung – bis zum Kölner Gipfel betrug sie drei Jahre – ließe sich deutlich verringern, wenn die betroffenen Länder ihre wirtschaftspolitischen Zielvorgaben bereits frühzeitig erfüllten.⁷ Auf der Herbsttagung 1999 von IWF und Weltbank wurden die Schwellenwerte für den Schuldenstand auf 150 % der Exporte und 250 % der Staatseinnahmen gesenkt. Somit können sich *zum einen* eine größere Anzahl an Ländern für die HIPC-Initiative qualifizieren, *zum anderen* kann der Schuldenerlass für den Betroffenen höher ausfallen. Gleichzeitig sind die erforderlichen Strukturanpassungsprogramme verstärkt auf die Armutsbekämpfung auszurichten. Als Folge der breiteren und tieferen Schuldenentlastung sind die geschätzten Kosten der HIPC-Initiative für die Gläubiger von 12 Mrd. US-\$ auf 27 Mrd. US-\$ angestiegen.⁸

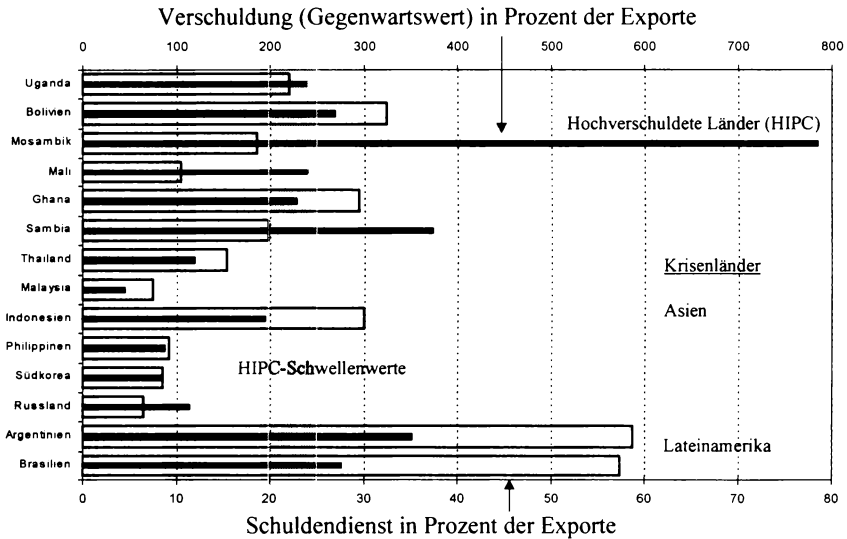
Das Gros der unter die HIPC-Initiative fallenden Länder befindet sich in Afrika südlich der Sahara.⁹ Folglich kommen auch fünf der bis September 1999 sieben entschuldeten Länder aus dieser Region. Der bisherige Schuldenerlass

⁷ Vgl. IMF (1999a) S. 3 f.

⁸ Vgl. IMF (1999b) S. 3.

⁹ Die 41 Länder setzen sich aus Angola, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Tschad, Kongo, Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste, Äquatorialguinea, Guinea, Äthiopien, Ghana, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kenia, Laos, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mosambik, Myanmar, Nicaragua, Niger, Nigeria, Ruanda, Sao Tome und Principe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Uganda, Vietnam, Jemen und Sambia zusammen.

beläuft sich auf 6,8 Mrd. US-\$, wobei die Rate der Entlastung zwischen 63 % für Mosambik und 6 % für die Elfenbeinküste liegt (vgl. Anhang 1). Damit hat sich z. B. für Mosambik die Last der Auslandsverschuldung auf eine tragbare Relation von 200 % der Exporte verringert.¹⁰ Wie aus Abbildung 1 ersichtlich ist, hatte der Gegenwartswert der Auslandsschulden Mosambiks vor der Entschuldung noch bei 785 % der Exporte (1997) gelegen.



Quelle: World Bank (1999a).

Abb. 1: Verschuldungsindikatoren 1997

Sieht man einmal von dem Zugangskriterium für die HIPC-Initiative *niedriges Pro-Kopf-Einkommen* ab, dann verdeutlicht das Schaubild, dass neben den armen Ländern auch einige der Schwellenländer mittleren Einkommens sehr hoch verschuldet sind. Dies gilt insbesondere für Länder mit Umschuldungserfahrung aus den 80er Jahren wie Argentinien, Mexiko oder Brasilien. So ist die volkswirtschaftliche Belastung durch die Auslandsverschuldung für Brasilien mit einem Schuldenstock von 277 % der Exporte bzw. einem Schuldendienst von 57 % der Exporterlöse 1997 wesentlich höher als für die Mehrheit der HIPC-Staaten. Gleichzeitig haben die jüngsten Finanzkrisen in den Emerging

¹⁰ Im Falle von Uganda liegt der Gegenwartswert der Schulden jetzt bei unter 200 %, für Bolivien bei 218 % und für Guyana bei 115 % (IMF (1999a) S. 4 f.).

Markets von Asien über Russland nach Lateinamerika zwischen Mitte 1997 und Anfang 1999 gezeigt, dass auch Länder, die nach den oben genannten Kriterien nicht als überschuldet galten, aufgrund ihrer Auslandsverschuldung in tiefgreifende wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten gerieten. Es stellt sich daher die Frage, ob nicht auch diese Länder unter den Genuss eines Schuldenerlasses fallen sollten? Genau an dieser Frage wird das Dilemma, unter dem die Forderungen nach einer generellen Entschuldung der Entwicklungsländer steht, offenbar.

Für ein funktionierendes Finanzsystem – national oder international – ist es grundsätzlich unerlässlich, dass Schulden zurückgezahlt werden müssen. Jedoch gibt es eine Einschränkung: die Aufbringung der Mittel darf nicht unter unzumutbaren Opfern gefordert werden¹¹ Trotzdem ergeben sich auch aus *ethischer Sicht* Probleme mit einem Schuldenerlass:

- Es ist keinesfalls sichergestellt, dass ein Erlass in erster Linie den wirklich Bedürftigen in den Entwicklungsländern zugute kommt. So können auch diejenigen davon profitieren, deren wirtschaftspolitische Fehlleistungen, missbräuchliche Ausnutzung und mangelnde Reformbereitschaft maßgeblich zu der kritischen Verschuldungslage beigetragen hatten. Ihr Verhalten würde nachträglich belohnt. Gleichzeitig ist zu verhindern, dass die Einsparungen im Staatshaushalt aufgrund der Entschuldung nicht für unwirtschaftliche Prestigeprojekte oder für höhere Militärausgaben genutzt werden. Uganda, dem afrikanischen Musterknaben der internationalen Geberländer der neunziger Jahre, wurde über die HIPC-Initiative ein Teil der Schulden erlassen – danach rüstet das Land auf und beteiligt sich am Bürgerkrieg im Kongo.
- Zudem ist abzuwägen, welchen Ländern, nach welchen Kriterien und in welcher Höhe die Auslandsschulden erlassen werden sollten. Es gibt schließlich Länder, die überwiegend auf der Nehmerseite waren und sich notwendigen Strukturanpassungen aber permanent verschlossen haben (z. B. Kamerun, Kenia). Andere wie Ghana haben die Hilfe von außen mit eigenen Reformanstrengungen verbunden, und sie stehen jetzt – wenn auch mit Mühe – auf eigenen Füßen.

Neben den ethischen Bedenken sprechen *ökonomische Gründe* gegen einen generellen Schuldenerlass. Zwar kann die Auslandsverschuldung und deren Bedienung durch die Bindung von Finanzmitteln, die Investitionstätigkeit einschränken und folglich wachstumsmindernd wirken. Andererseits haben einige

¹¹ D.h. dem Prinzip der Vertragsgerechtigkeit wird das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit gegenübergestellt (*Tietmeyer* (1999) S. 3 ff.).

kapitalarme Emerging Markets gezeigt, dass man mit Hilfe ausländischen Kapitalzuflusses sehr wohl Investitionen und Wachstum anstoßen kann.¹²

- Aus wachstumstheoretischen Überlegungen ist die Verschuldung im Ausland nur einer von einer größeren Anzahl von Bestimmungsgründen für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Marktwirtschaftliche Reformen, die Liberalisierung des Außenhandels, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen oder die Umgestaltung des Steuer- und Abgabensystems gehören ebenso dazu. Setzt sich nun der Reformwille in den einzelnen Ländern durch, und es werden vermehrt Exporterlöse erwirtschaftet, dann käme bei einer hohen Auslandsverschuldung die wirtschaftliche Dynamik in erster Linie den ausländischen Gläubigern zugute. Aufgrund dieser Fehlanreize würde der *Schuldenüberhang* die Reformbereitschaft lähmen. Doch selbst von den hochverschuldeten Ländern befanden sich empirisch nur eine Handvoll auf der von Paul Krugman Ende der achtziger Jahre postulierten rechten Seite der *Debt Laffer Curve* – nur für sie macht eine Entschuldung Sinn.¹³ Fast alle dieser Länder fallen unter die HIPC-Initiative. Für die Hauptschuldner wie Argentinien, Brasilien und Mexiko schien hingegen ein Schuldenerlass wenig sinnvoll zu sein.
- Der Verzicht auf Auslandsforderung könnte die Bereitschaft zur Erfüllung von Schuldendienstverpflichtungen generell dämpfen. Aufgrund dieses *Moral Hazard* Problems könnten sich andere Entwicklungsländer, die dem absoluten Betrag nach weit höher verschuldet sind, wie Argentinien oder Brasilien versucht sehen, ebenfalls um einen Erlass ihrer Auslandsverbindlichkeiten nachzusuchen oder gar einseitige Maßnahmen zu ergreifen.
- Zudem ist es *zum einen* keineswegs sicher, dass mangelnde Reformbereitschaft und wirtschaftspolitisches Missmanagement allein durch einen Federstrich in einem Schuldenabkommen beseitigt werden. *Zum anderen* kann ein Schuldenerlass den Ländern den Zugang zu ausländischen Finanzquellen erschweren.¹⁴

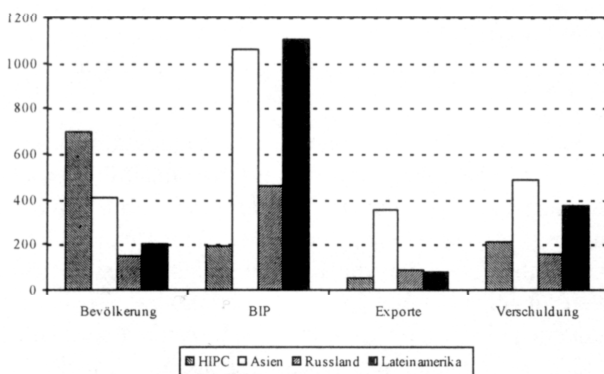
Aufgrund der ethischen und ökonomischen Bedenken hinsichtlich eines generellen Schuldenerlasses sind die Kriterien zur Qualifikation für HIPC-Initiative seitens der Gläubiger streng gestrickt. Gleichzeitig wird deutlich, dass

¹² Diese widersprüchliche Wirkung der Auslandsverschuldung findet sich auch in zwei empirischen Studien des Autors. Während sich die Verschuldung im Falle Südafrikas positiv auf das Wachstum auswirkte, war sie für Südkorea wachstumshemmend (vgl. Piazolo (1995a) S. 309; (1995b) S. 124).

¹³ Von 29 hochverschuldeten Ländern litten nach Claessens (1990) nur Bolivien, Sudan, Peru, Nicaragua und Sambia unter einem Schuldenüberhang (vgl. Cline (1994) S. 179 f.).

¹⁴ Vgl. Tietmeyer (1999) S. 4.

ein Erlass der Auslandsverpflichtungen den Weg eines Landes zu mehr Wohlstand allein noch lange nicht ebnet.¹⁵ Andererseits konnten die größtenteils hoch verschuldeten schwarzafrikanischen Länder im Zeitraum 1965–1997 ihren Wohlstand nicht mehren; das Pro-Kopf-Einkommen sank jährlich um 0,2 %. Gleichzeitig profitierten sie nur unterproportional vom Wachstum des Welthandels; mit einer jährlichen Exportsteigerung von 2,4 % bilden sie als Region mit großem Abstand das Schlusslicht. Im Gegensatz dazu nahm der Wohlstand der ostasiatischen Länder um 5,4 % Pro-Kopf und Jahr zu, und sie erzielten mit über 9 % p. a. das höchste Exportwachstum.



Bevölkerung in Mio.; Kennzahlen in Mrd. US-\$. HIPC: Heavily Indebted Poor Countries; Asien: Indonesien, Malaysia, Philippinen, Südkorea, Thailand; Lateinamerika: Argentinien, Brasilien.

Quelle: World Bank (1999a); Dresdner Bank (1999).

Abb. 2: Bevölkerung und Wirtschaftsleistung 1997

Folglich verringerte sich in den letzten 30 Jahren die Bedeutung des afrikanischen Kontinents für die Weltwirtschaft stark.¹⁶ Abbildung 2 verdeutlicht die

¹⁵ Vgl. Langhammer (1999); Herz (1999). Reformresistente Regierungen werden auch nach einem Erlass keine wachstumsfördernden Reformen einleiten. Ebenso darf die Forderung nach good governance keine leere Worthülse bleiben. Warum sollte man einem Land die Schulden erlassen, wenn im Gegenzug privates Kapital aus diesen kapitalarmen Länder ins Ausland flieht? Nach Schätzungen der UN flossen zwischen 1981–1991 rund 22 Mrd. US-\$ aus den hoch verschuldeten afrikanischen Ländern auf Privatkonten im Ausland.

¹⁶ Es gibt jedoch auch einige Lichtblicke auf dem afrikanischen Kontinent südlich der Sahara. So können Botsuana und Mauritius mit jährlichen per capita Wachstumsraten von 7,7 % bzw. 3,8 % (1965–1997) durchaus mit asiatischen Schwellenländern kon-

Position der hoch verschuldeten armen Länder. Während sie 1997 mit knapp 700 Mio. Einwohner eine größere Bevölkerung aufweisen als die asiatischen und lateinamerikanischen Krisenländer zusammen, hinkt ihre Bedeutung bei der Erstellung des Weltsozialproduktes mit knapp 200 Mrd. US-\$ bzw. ihr Beitrag zum Welthandel mit 57 Mrd. US-\$ weit hinter den Krisenländern zurück. Gleichzeitig zeigt sich, dass Lateinamerika und Asien eine wesentlich höhere, absolute Verschuldung aufweisen. Aufgrund des höheren Anteil Asiens, Russlands und Lateinamerikas am Weltsozialprodukt und der größeren Integration in die Weltwirtschaft konzentriert sich die weitere Analyse auf sozio-ökonomischen Auswirkungen der Asienkrise und seiner Ausläufer. Wie auch bei der ersten heftigen Krise eines aufstrebenden Schwellenlandes – Emerging Markets – in Mexiko 1994, handelte es sich in Asien und Lateinamerika 1997–1999 nicht um die Verschuldungskrisen lateinamerikanischen Typs der 80er Jahre.

Vielmehr sticht die Beeinträchtigung der Liquidität der Schuldnerländer durch hohe private Kapitalzu- und spätere Kapitalabflüsse ins Auge. Somit sprechen die Finanzakteure – auch im Fall des relativ armen Indonesiens – nicht von Entschuldung, sondern *Umschuldung*. Mit einer Umschuldung – im Gegensatz zur Entschuldung – sollen die Kreditwürdigkeit der Betroffenen auf den internationalen Finanzmärkten nicht unnötig belastet sowie die Exportversicherungsmöglichkeiten nicht eingeschränkt werden. Andererseits lassen sich für die Gläubigerländer Belastungen für die Staatshaushalt vermeiden, da die Umstrukturierung nur die Fälligkeiten verlängert.¹⁷ Wie das Wachstumsmodell Asien in die Krise hineinschlitterte, erläutern Kapitel 2 und 3.

II. Kennzeichen des (südost)asiatischen Wirtschaftswunders

Mehr als zwanzig Jahre waren die aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens geprägt durch eine ausgesprochene Wirtschaftsdynamik. Jährliche reale Wachstumsraten von durchschnittlich über 7,5 % gingen mit moderater Inflation einher, wobei das dynamische Wachstum größtenteils auf die zunehmende Offenheit der meisten Länder zurückzuführen war. Dabei wurde im Gegensatz zu vielen lateinamerikanischen Schwellenländern an einer soliden Wirtschaftspolitik festgehalten. Die Haushaltslage war im allgemeinen weitgehend ausgeglichen und es herrschte mehr oder weniger Preisstabilität. Dies deutete auf eine

kurrieren. Sie gehören damit zu den zehn Ländern mit dem höchsten Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens in dem Zeitraum 1965–1997 (vgl. World Bank (1999a): Tab. 1.4).

¹⁷ Indonesien war 1998 das einzige Land, das eine Umschuldung ohne Erlasskomponente erhielt. Die Umstrukturierung der Auslandsschuld belief sich auf ein Volumen von 4,2 Mrd. US-\$ (Vgl. Handelsblatt (1999)).

vorsichtige Geldpolitik hin. Im letzten Jahr vor Ausbruch der Asienkrise lag in keinem der asiatischen Emerging Markets die Inflationsrate über neun Prozent und nur in China und Taiwan wiesen die Staatshaushalte geringe Defizite auf.¹⁸ Zwar nahmen Mitte der neunziger Jahre die Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz ein Ausmaß an, das in Ländern mit höherer Konsumneigung als besorgniserregend gelten könnte. Sie waren jedoch mit hohen Investitionsausgaben im privaten Sektor und einer steigenden Sparquote aufgrund positiver Realzinsen verbunden, was den Eindruck eines stabilen und nachhaltigen Wachstums förderte.¹⁹ Aufgrund der gleichzeitig erfolgreichen Bevölkerungspolitik finden sich im Zeitraum 1965–1997 unter den zehn am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften (Pro-Kopf-Einkommen) sieben asiatische Länder. Darunter befanden sich auch die vier Länder – Indonesien, Malaysia, Südkorea und Thailand, die seit 1997 am stärksten von der Asienkrise betroffen sind.²⁰

Die asiatischen Emerging Markets lassen sich anhand des Pro-Kopf-Einkommens in drei Entwicklungsniveaus einteilen: die *erste Welle* an Tigerländer – Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan. Mit der Aufnahme in die OECD 1996 schien Südkorea offiziell den Sprung in den Klub der Industrieländer geschafft zu haben. Die *zweite Welle* an Tigerländern besteht aus Malaysia und Thailand, während die *dritte Welle* China, Indonesien, Indien und Philippinen umfasst. Wie auch in anderen Regionen der Welt findet man in Asien eine ganze Vielzahl länderspezifischer Wachstumsgründe bzw. -hemmnisse. Während China und vor allem Indien erst Ende der 80er bzw. Mitte der 90er Jahre mit der Öffnung ihrer Volkswirtschaften begannen, schauten die Anderen zeitlich schon auf eine wesentlich längere Phase der Weltmarktorientierung zurück.

In der Regel folgte der Liberalisierung des Außenhandels mit einer zeitlichen Verzögerung von einigen Jahren die Öffnung des Kapitalverkehrs bzw. der Abbau von Devisenverkehrskontrollen. Als Folge dessen stieg die außenwirtschaftliche Verflechtung der Länder stark an (vgl. Abbildung 3). Das jährliche Exportwachstum von Waren und Dienstleistungen lag in allen Länder während der letzten 30 Jahre deutlich über demjenigen des Sozialproduktes, so dass sich der Anteil dieser Länder am Welthandel seit 1980 auf 16,5 % (1997) verdoppelt hatte.²¹

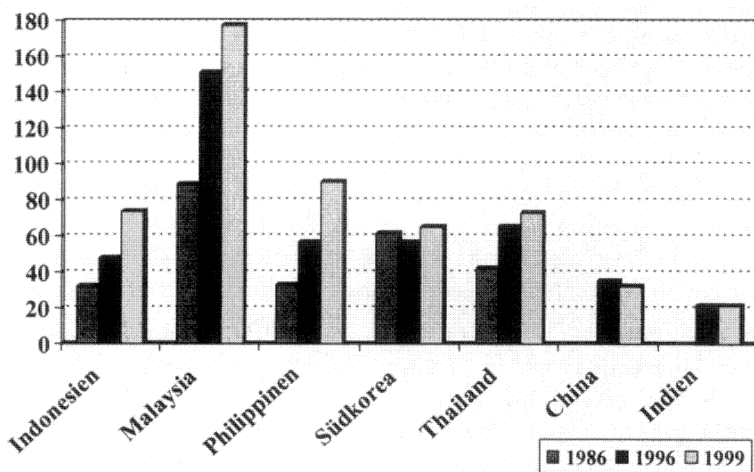
¹⁸ Berichte zu den einzelnen Ländern finden sich beispielsweise bei der Dresdner Bank (1999).

¹⁹ Die Spar- und Investitionsquoten lagen in den asiatischen Schwellenländern im Zeitraum 1985–1997 deutlich über 30 %; während sich das jährliche Pro-Kopf-Wachstum (1965–1997) zwischen 4 % in Malaysia und bis zu 6,7 % in China bewegte. Die Philippinen bildeten mit einer Sparquote von unter 20 % und einem realen Wachstum per capita von gerade mal 1 % das Schlusslicht der Region.

²⁰ Vgl. World Bank (1999a) Tab. 1.4.

²¹ Vgl. World Bank (1999a) Tab. 4.5.

Zusätzlich zur hohen inländischen Ersparnis konnten die Volkswirtschaften ihre gestiegene Investitionsquote in den neunziger Jahren verstärkt durch ausländisches Kapital finanzieren.²² Parallel zur Liberalisierung des Außenhandels begannen sie seit Ende der achtziger Jahre mit der Privatisierung von Staatsunternehmen und der Zulassung ausländischer Engagements auf den Binnenmärkten. In einer Phase weltweit niedriger Zinsen führte dies auf den wachsenden Märkten zu einem rapiden Anschwellen der privaten Kapitalströme – während die Kapitalzuflüsse aus offiziellen Quellen konstant blieben. Dieses Kapital finanzierte die Einfuhr der nötigen Investitionsgüter und die damit einhergehenden Leistungsbilanzdefizite. Gleichzeitig konnten die Devisenreserven aufgestockt werden. 1996 fand diese Entwicklung mit rund 335 Mrd. US-\$ an ausländischem Privatkapital (netto) in die aufstrebenden Volkswirtschaften ihren vorläufigen Höhepunkt – 1990 hatte dieser Zufluss noch bei knapp 50 Mrd. US-\$ gelegen.²³



Quelle: BIZ (1998) und Dresdner Bank (1999).

Abb. 3: Offenheit der Krisenländer 1986–1999
(Warenimporte und -exporte in Prozent des BIP)

²² Die Investitionsquoten lagen 1997 für die asiatischen Länder zwischen 25 % (Philippinen) und 43 % (Malaysia). In Lateinamerika beliefen sie sich auf durchschnittlich 22 %, wobei Chile mit 27 % die höchste Rate erreichte; in Schwarzafrika waren es nur 18 % (World Bank (1999a) Tab. 4.9).

²³ Die 29 Emerging Markets erhielten aus offiziellen Quellen netto gerade mal 5 Mrd. US-\$, während weitere rund 40 Mrd. US-\$ (netto) aus diesen Quellen an die ärmeren Entwicklungsländer flossen (IIF (1999b) S. 1; World Bank (1998) Tab. 1.2).

Die asiatischen Schwellenländer vereinigten zwischen 1990–1996 mehr als 50 % dieses Kapitals auf sich, während der Anteil Lateinamerikas gegenüber den 80er Jahren auf 31 % stark schrumpfte. Auch in Relation zur Wirtschaftsleistung stieg der jährliche Kapitalstrom von durchschnittlich 2,7 % des BIP in den 80er Jahren auf 4,7 % im Zeitraum 1990 bis 1996 an. Ganz besonders profitierte davon Asien, wo sich der Mittelzufluss auf 6 % des BIP mehr als verdoppelte. Die fünf Krisenländer verzeichneten im Schnitt sogar jährlich 7,2 % des BIP als Kapitalimport – wovon 3,9 % des BIP kurzfristig zufließen. Weltweit standen die fünf Länder damit sowohl bei den gesamten als auch den kurzfristigen Kapitalzuflüssen an erster Stelle. Vor allem auf Malaysia und Thailand konzentrierte sich der Kapitalzufluss. Diese Kapitalströme waren das Schmiermittel ihrer Wirtschaftsdynamik. Neben Krediten von Geschäftsbanken spielten zwischen 1993 und 1996 vor allem Direktinvestitionen und mit einem Anteil von über 50 Prozent Portfolioinvestitionen in Aktien und festverzinsliche Wertpapiere eine wesentliche Rolle. Letzteres führte zu einem Aktienboom an den Finanzplätzen der Emerging Markets, so dass die Marktkapitalisierung in Relation zur gesamten Wirtschaftsleistung rapide anstieg. Da mit Ausnahme der Philippinen seit Anfang der neunziger Jahre alle asiatischen Schwellenländer als *investment grade* (kreditwürdig) eingestuft waren, engagierten sich in dieser Boomregion institutionelle Anleger, wie Pensionsfonds, Versicherungen und Hedge Funds, immer stärker.

Im Gegensatz zu seinen Nachbarländer zog China aufgrund der vergleichsweise geringen Offenheit im Kapitalverkehr bei einem gleichzeitig rapide wachsenden sowie einen mit 983 Mrd. US-\$ (1998) mit Abstand größten Binnenmarkt Asiens (exkl. Japan) fast ausschließlich Direktinvestitionen an Land.²⁴ Zudem machten die eingeschränkte Konvertibilität des chinesischen Renminbi und der indischen Rupie beide Länder unabhängiger vom Einfluss kurzfristiger Bewegungen der Kapitalbilanz. Vor allem Thailand, die Philippinen und Südkorea waren 1996 zur Deckung ihrer Leistungsbilanzdefizite unter Berücksichtigung des Zuflusses ausländischer Direktinvestitionen (netto) auf ausländische Kredite und/oder Portfolioinvestitionen angewiesen.²⁵

²⁴ Allein in den drei Jahren 1996–1998 engagierten sich Ausländer mit jährlich rund 40 Mrd. US-\$ direkt in China exkl. Hongkong (Dresdner Bank (1999)). Dieser hohe absolute Betrag ist jedoch in Relation zum BIP mit weniger als 2 % nicht mehr ganz so eindrucksvoll – Polen, Tschechien und Mexiko schneiden besser ab. Zudem dürfte ein bedeutender Teil dieses Auslandskapitals reinvestiertes (über Hongkong) Inlandskapital darstellen.

²⁵ Das Leistungsbilanzdefizit bereinigt um die Netto-Direktinvestitionen lag 1996 in absoluten Zahlen (in Prozent des BIP) für Südkorea bei 25 Mrd. US-\$ (5,2 %), für Thailand bei 13 Mrd. US-\$ (7,2 %) und für die Philippinen bei 2,7 Mrd. US-\$ (3,2 %).

Die hohen und stabilen Wachstumsraten des BIP waren in den 90er Jahren gepaart mit einer stabilen Wechselkurspolitik gegenüber dem US-Dollar. Dies äußerte sich entweder in einem Fixkurssystem (Hongkong) oder in *pegged exchange rates* mit engen Bandbreiten innerhalb dessen der Wechselkurs schwanken durfte (Indonesien, Thailand, Malaysia, Philippinen, Südkorea). Geriet eine Währung – wie z. B. im Februar 1997 der thailändische Baht – unter Druck, intervenierte die Zentralbank. Die stabilen Wechselkurse verminderten für viele Investoren im Gegensatz zu alternativen Engagements in Lateinamerika und Osteuropa das Investitionsrisiko erheblich.

Die wirtschaftliche Stabilität fand in einem Großteil der Länder sein Pendant in der politischen Stabilität. In der Regel hatten *weise Staatsoberhäupter* die Staatsgeschicke fest im Griff. Einzig in Thailand und seit Ende der achtziger Jahre in den Philippinen sowie in Korea gab es politische Strukturen, die dem westlichen Demokratieverständnis entsprachen. Der Staat sollte sich primär um die wirtschaftliche Entwicklung kümmern und somit auch lenkend eingreifen. Die wirtschaftlichen Erfolge dieser *sanften Entwicklungsdiktaturen* führten dazu, dass ihre Führungseliten mit Vehemenz den Forderungen des Westens nach Demokratie, Pressefreiheit oder der Einhaltung universeller Menschenrechte Einhalt geboten. Im Gegenteil: das westliche Wirtschaftssystem wurde als Auslaufmodell betrachtet, während man allenthalben vom kommenden asiatischen Jahrhundert unter Einfluss des asiatischen Wertesystem sprach – so Lee Kuan Yew ehemals Premier von Singapur. Eigentlich war damit eher ein chinesisches Wertesystem gemeint, denn in fast allen (süd)ostasiatischen Schwellenländern sitzt die chinesische Minderheit an den Schalthebeln der Wirtschaft. Die *Chinese Connection* bildet auch den Motor grenzüberschreitender Zusammenarbeit unter den ASEAN-Staaten, China und Taiwan. Gleichzeitig ist dies immer wieder Anlass für gewalttätige Ausschreitungen der Bevölkerungsmehrheit gegenüber ihren chinesischen Mitbürgern, wie jüngst in Indonesien wieder zu beobachten. Als einziges spanischsprechendes Land haben die Philippinen keine Minderheit, die ihre politische Bedeutungslosigkeit in ökonomischen Ehrgeiz ummünzt.²⁶

Auf mikroökonomischer Ebene führten die lange Zeit rudimentären rechtlichen Rahmenbedingungen sowie ein fragiles Finanz- und Bankensystem dazu, dass die Bedeutung familiärer Verbindungen und Absprachen bei Investitionsvorhaben, der Kreditvergabe und der Bereitstellung von Sicherheiten auch für ausländische Investoren einen wichtigen Stellenwert einnahm. Häufig wird diese Ausprägung als *Allianzkapitalismus* bezeichnet. Er förderte gleichzeitig die Bildung großer Firmenkonglomerate in der Hand weniger Familien, die i.d.R.

²⁶ Vgl. Fukuyama (1998); Piazzolo (1999) S. 3 f. In den Philippinen ist die chinesische Minderheit wesentlich kleiner als in den anderen Ländern.

über gute Kontakte zur Regierung verfügte. Doch die Liberalisierung und die Öffnung der Märkte ließ in den neunziger Jahren Monopolstellungen schwinden, während der Ausbau der Finanz- und Bankensysteme vor allem in Indonesien und den Philippinen vorangetrieben wurde.²⁷

III. Die Asienkrise – Hintergründe und Verlauf

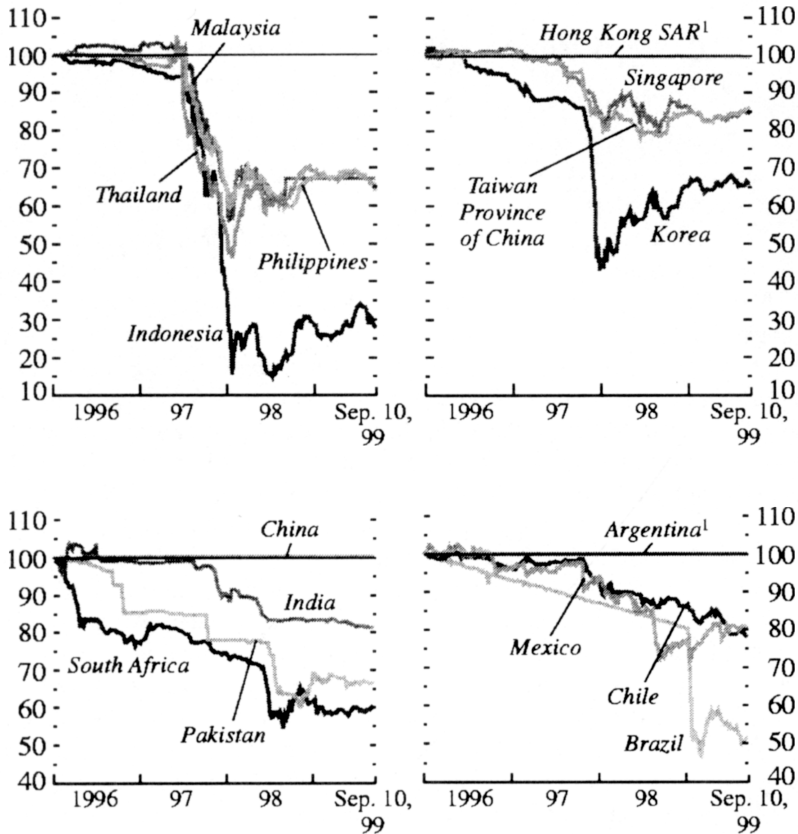
Im zweiten Halbjahr 1997 gerieten nacheinander Thailand, Indonesien und Südkorea in ernste Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Die Krise steckte die gesamte Region an, so dass viele Länder drastische Abwertungen ihrer Währungen und einen Kurssturz ihrer Wertpapiermärkte hinnehmen mussten (Abbildung 4). Dadurch erschwerte sich die Bedienung der Fremdwährungsverbindlichkeiten von Banken und Unternehmen, mit der Folge drohender oder tatsächlicher Zahlungseinstellungen. Zugleich wirkten sich die starken Importverteuerungen lähmend auf die Wirtschaft aus. Soweit dies mit hohen Preissteigerungen einherging, kam es teilweise zu großen sozialen Spannungen und politischer Instabilität. Der politische und wirtschaftliche Schock auf die Krise war um so größer, weil das asiatische Wirtschaftsmodell als Vorbild für die Zukunft galt und man Verschuldungs- bzw. Finanzkrisen mit Ausnahme der Philippinen bisher nicht mit dieser Region in Verbindung gebracht hatte. Die Wirtschaftskrise stürzte *Indonesien* in die schwersten und blutigsten politischen Turbulenzen seit über 30 Jahren. In deren Folge musste Präsident Suharto im Mai 1998 zurücktreten. Sein Nachfolger, der in Deutschland ausgebildete Habbibie, setzte tiefgreifende politische Reformen in Gang: Zu den Parlamentswahlen im Juni 1999 traten über 40 Parteien – fast alle neugegründet – an und im August fand auf Ost-Timor eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit statt. Das Votum für die Unabhängigkeit löste Gewalttätigkeiten und eine Flüchtlingswelle aus, so dass die Vereinten Nationen die Verwaltung der Provinz mit der Entsendung einer Friedenstruppe im Herbst 1999 übernahmen.²⁸ Am 20. Oktober 1999 wählte das Wahlmännergremium den oppositionellen Moslemführer Wahid zum Präsidenten. Die eigentliche Gewinnerin der Parlamentswahlen, Frau Megawati, wurde Vizepräsidentin. Gleichzeitig verringerte sich das politische Gewicht der Militärs deutlich. Die Abspaltung weiterer Provinzen aus dem indonesischen Inselbund sind jedoch nicht auszuschließen.²⁹ In *Thailand* wech-

²⁷ Bei *Menkhoff/Reszat* (1998) finden sich Analysen zur Entwicklung der Banken- und Finanzsysteme der einzelnen asiatischen Länder.

²⁸ Am 19. Oktober 1999 entließ das People's Consultive Assembly (MPR) Osttimor formal in die Unabhängigkeit.

²⁹ Die moslemische Provinz Aceh im Norden Sumatras wäre ein Kandidat ebenso wie die christlichen Molukken oder Irian Jaya.

selte die Regierung auf demokratischen Weg, während der politische Neuanfang in *Malaysia* noch nicht vollzogen ist. Der autokratische Premierminister Mahathir hatte sich 1998 auf zweifelhafte Weise seines (vorab) designierten Nachfolgers entledigt.³⁰



Quelle: IMF (1999d), Fig. 2.2.

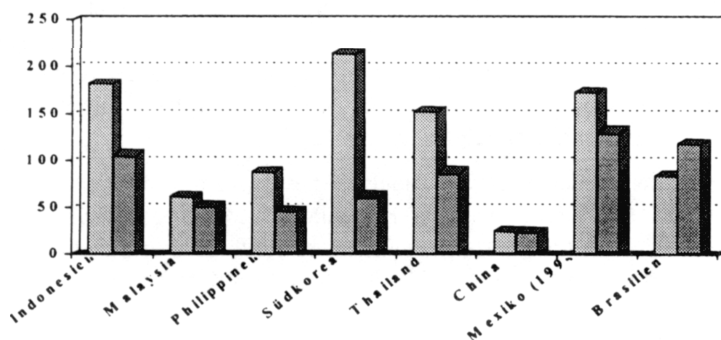
Abb. 4: Wechselkursentwicklung
(US-\$ per currency unit; January 5 1996 = 100)

³⁰ Aufgrund der positiven wirtschaftlichen Aussichten für 1999 und 2000, schnitt die vereinte Opposition gegen die Regierungspartei bei den Parlamentswahlen im Dezember 1999 zwar besser ab als 1995, aber sie dürfte es bei den kommenden Präsidentschaftswahlen schwer haben.

1. Ursachen und Auslöser der Krise

Die wirtschaftliche Dynamik erzeugte durch die hohe Investitionstätigkeit Leistungsbilanzdefizite, die im wesentlichen durch ausländische Bankkredite sowie Direktinvestitionen und in steigendem Maß Portfoliokapital finanziert wurden. Die ausländischen Bankkredite hatten zunehmend kürzere Laufzeiten. In den meisten Ländern waren es hauptsächlich Interbankenkredite, nur in Indonesien wurden vorwiegend direkte Firmenkredite gewährt. In der Retrospektive war dieser Kapitalimport überzogen und offensichtlich fehlgeleitet:³¹

- Die *de facto stabilen Wechselkurse* unterstützten die Neigung, langfristige Vorhaben durch kurzfristige Mittelaufnahmen zu finanzieren, und sie verleiteten die Schuldner sich die niedrigeren Weltmarktzinsen ohne Kurssicherung zunutze zu machen. Allerdings nährte der massive Kapitalzustrom die reale Aufwertung der Währungen.
- Aufgrund der steigenden *kurzfristigen Mittelaufnahme* stieg deren Anteil an der Gesamtverschuldung. Letztere wäre für sich genommen kein Anlass zur Sorge – die Solvenz der asiatischen Schuldner stand nicht zur Disposition, wohl aber ihre kurzfristige Zahlungsfähigkeit. Denn die Devisenreserven übertrafen Mitte 1997 nur noch in Malaysia und den Philippinen die kurzfristigen Verbindlichkeiten (vgl. Abbildung 5). Beides Länder in denen sich die Investoren aufgrund der relativ hohen Volatilität der Wechselkurse in geringerem Ausmaß kurz und nicht abgesichert (unhedged) im Ausland verschuldet hatten.



Quelle: BIZ (1998) und Dresdner Bank (1999).

Abb. 5: Kurzfristige Auslandsverschuldung in Prozent der Devisenreserven (Juni 1997 und Dezember 1998)

³¹ Diese Aufstellung stellt eine Zusammenfassung von *Aschinger* (1998) S. 55 f., Deutsche Bundesbank (1998) S. 118 ff. und BIZ (1998) S. 132 ff. dar.

- Die Kreditgeber hatten als Folge der weltweiten Liquiditätsfülle und der Asieneuphorie die Berücksichtigung der *Kreditrisiken erheblich vernachlässigt*. Die Risikozuschläge für asiatische Länderanleihen gingen 1996 und noch längere Zeit in 1997 deutlich zurück, und vor der Krise gab es nur einen Fall einer Bonitätsrückstufung.³²
- Die Gläubigerbanken fühlten sich in vielen Fällen durch *implizite Regierungsvergarantien* der Schuldnerländer zu einer expansiven Kreditpolitik ermutigt. Die weitverbreiteten Verquickungen zwischen Staat und Wirtschaft nährten die Erwartungen auf staatliche bailouts.
- Ein beträchtlicher Teil des Auslandskapitals floss in *Projekte wie Immobilien*, mit denen keine unmittelbare Steigerung der Exportkapazitäten zur Bedienung der Verbindlichkeiten verbunden war. Darüber hinaus verleitete die Deregulierung im Verlauf der neunziger Jahre die Unternehmen – z. B. die koreanischen Chaebols – dazu, in neue Geschäftsbereiche einzusteigen, die sich von ihrem traditionellen Kerngeschäft erheblich unterschieden. Zusätzlich wurden in einigen asiatischen Ländern in dieselbe Branche massiv investiert. Dadurch kam es im Elektronikbereich zum Aufbau hoher Überkapazitäten.
- Das *Finanzsystem* war in der Mehrzahl der asiatischen Schwellenländer zu rasch liberalisiert worden, um den Kapitalzufluss effizient nutzen zu können. Die Bankenaufsicht steckte häufig noch in Kinderschuhen und war angesichts weitverbreiteter Aufsichtsmängel keine geschäftspolitische Hürde. Weniger effiziente Banken wurden durch Staatsgarantien am Leben gehalten; die steigenden Preise von Vermögenswerten (Aktien, Immobilien) und die expandierende Kreditvergabe verstärkten sich gegenseitig, da eingegangene Risiken vernachlässigt wurden; die Bankaktiva waren kaum diversifiziert; die Kreditvergabe an verbundene Unternehmen war bedeutend und die Eigenkapitaldeckung zu gering.³³
- In *Japan*, dem bedeutendsten Handelspartner, Investor (vor allem Direktinvestitionen) und Kreditgeber der Krisenländer, verschärfte sich 1997 die Bankenkrise und das Wirtschaftswachstum brach ein. Infolgedessen bedingten sich in beiden Regionen die Krisen teilweise gegenseitig.

³² Moody's stufte Thailand am 8. April 1997 von A2 auf A3 herunter (BIZ (1998) S. 142).

³³ Die Bankenkrise in Asien stellte sich als wesentlich schwerwiegender heraus als die vorhergehenden Krisen in den skandinavischen Ländern (1991–93) und in Mexiko (1994–95). So belief sich der Anteil der non-performing loans Ende 1998 in Korea und Malaysia auf 35 % des Gesamtkreditvolumens; für Indonesien lag der Anteil bei hohen 70 %. Im Vergleich dazu lag der Anteil der non-performing loans in Mexiko und Skandinavien bei maximal 11 % und damit wesentlich niedriger (Reisen (1999) Tab. 9).

- Die massive internationale Finanzhilfe zur Überwindung der Mexikokrise 1994/95 nährte bei Gläubiger- wie Schuldnerbanken die Erwartung, dass bei künftigen Zahlungsbilanzkrisen von Schwellenländern erneut mit weitreichendem internationalen Beistand zu rechnen sei (Problem des *moral hazard*).

Die *Wiedererstarkung des US-Dollars*, an den die Währungen der betroffenen Länder de facto eng gebunden waren, gilt als wichtiger makroökonomischer Auslöser der Krise. Damit stiegen ihre Außenwerte vor allem gegenüber dem gleichzeitig schwächelnden Yen an und untergruben die Wettbewerbsfähigkeit. Thailand, Malaysia und Südkorea mussten zudem einen starken Preisverfall für Hauptexportgüter wie elektronische Datenträger inklusive Mikrochips hinnehmen. Folglich brach ihr Exportwachstum ein und die Leistungsbilanzdefizite explodierten in 1995 und 1996. Dies weckte bei den Gläubigern Zweifel an deren dauerhaften Finanzierbarkeit.

Aktueller *Auslöser der Asienkrise* war jedoch die massive Spekulation (Kapitalabzug) gegenüber dem thailändischen Baht, in dessen Folge die Währungsbehörden nach vergeblichen Interventionen im Umfang von 12 Mrd. US-\$ im Juli 1997 gezwungen waren, den Baht freizugeben. Daraufhin stürzte er ab (vgl. Abbildung 4). Die Ausweitung der Krise wurde zum einen durch den einsetzenden Abwertungswettlauf zwischen den Exportkonkurrenten, zum anderen durch die genauere Überprüfung der Auslandsengagements in- und ausländischer (institutioneller) Investoren hervorgerufen. Letzteres hatte zur Folge, dass nach Ausbruch der Krise zwischen Juli 1997 – Februar 1998 die Kursbewegungen der Aktienmärkte in Asien (exkl. Taiwan) eng mit der Entwicklung der Bangkok Stock Exchange korrelierten. Im zweiten Halbjahr 1997 drehte sich der private Nettokapitalstrom in die fünf Krisenländer um: Statt einem Zufluss von 102 Mrd. US-\$ (1996) und ca. 40 Mrd. US-\$ im ersten Halbjahr 1997 floss in den folgenden sechs Monaten Kapital in gleicher Größenordnung wieder ab. 1998 reduzierten vor allem die internationalen Geschäftsbanken ihr Engagement kräftig, indem sie keine neuen Kredite vergaben (vgl. Tabelle 1). Um den Kapitalabzug zu verhindern, verschärfte Malaysia als einziges Land seine Devisenverkehrskontrollen (September 1998) und fixierte den Wechselkurs auf 3,8 Ringgit zum US-\$.³⁴ Die verspäteten Bonitätsrückstufungen internationaler Ratingagenturen verstärkten (kurzfristig) den Währungsverfall, da vor allem einige institutionelle Investoren keine Aktiva mit niedrigen Ratings (*non-investment grade*) halten dürfen.³⁵ Während Malaysia innerhalb der letzten zwei Jahre das *investment grade* halten konnte und das Rating für die Philippinen unverändert

³⁴ Vgl. BIZ (1999) S. 51.

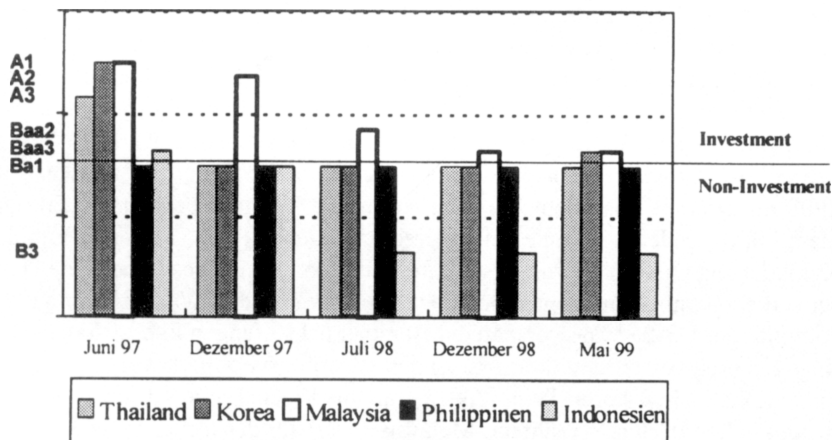
³⁵ Dies gilt z. B. für amerikanische Pensionfonds.

blieb, wurde Südkorea als einziges Land im Frühjahr 1999 wieder auf Baa3 (Moody's) hochgestuft.

Tabelle 1
Kapitalzufluss in die asiatischen Krisenländer
(Indonesien, Malaysia, Philippinen, Südkorea, Thailand)

In Mrd US-\$	1996	1997	1998	1999p
Nettokapitalzufluss (Emerging Markets)	99 (340)	28 (302)	-4 (189)	8 (158)
Privates Kapital	102	0	-28	0
Eigenkapital	19	4	14	19
Kredite	84	-4	-41	-18
Davon Geschäftsbanken	63	-21	-36	-16
Offizielles Kapital	-3	28	23	8
Nachrichtlich: Leistungsbilanzsaldo	-55	-26	69	45

Quelle: IIF (1999a).



Standard & Poor (Unterschied zu Moody's): Thailand war mit BBB- immer investment grade". Vergleichsratings (5/1999): Argentinien Ba3, Brasilien B2, China A3, Chile Baa1, Mexiko Ba2, Taiwan Aa3.

Quelle: Moody's und Standard & Poor.

Abb. 6: Moody's Ratings der asiatischen Krisenländer (1997–1999)

2. Wirtschaftspolitische Reaktionen

Als Schlussfolgerung auf Mexiko (1994) warnten die Industrieländer, dass bei künftigen Krisen weder die Kreditgeber noch die Kreditnehmer erwarten sollten, vor nachteiligen finanziellen Konsequenzen ihres Verhaltens durch umfangreiche offizielle Beistandspakete geschützt zu werden. Trotzdem reagierte die internationale Gemeinschaft auf die asiatischen Kapitalbilanzprobleme abermals mit Finanzhilfen in bislang unbekannter Größenordnung. Allein die Zusagen für die Hauptbetroffenen – Indonesien, Südkorea und Thailand – beliefen sich auf 112 Mrd. US-\$. Im Verlauf von 1998 wurden Indonesien aufgrund der Schwere der Wirtschaftskrise weitere 5 Mrd. US-\$ an Zusagen gemacht.

Offizielle Finanzierungszusagen – 1997					
	IWF	Weltbank	Asiatische Entwick- lungsbank (ADB)	Bilaterale Zusagen	Σ
	Mrd. US-Dollar (in Prozent der IWF-Quote)				
Thailand	4,0 (505 %)	2,7		10,5	17,2
Indonesien¹	10,1 (490 %)	4,5	3,5	18,0	36,1
Südkorea	21,1 (1.939 %)	10,0	4,2	23,1	58,4
Σ	35,2	16,0	8,9	51,6	111,7
<i>Nachrichtlich:</i>					
Mexiko (1995)	17,8 (689 %)	1,5	1,3 ²	21,0	51,6
Brasilien (1998)	18,1	4,5	4,5 ²	14,5	41,5

¹ Im August 1998 wurden Indonesien aufgrund des Ausmaßes der Krise zusätzliche Zusagen gemacht: je 2 Mrd. US-\$ von Weltbank und ADB sowie 1 Mrd. US-\$ bilateral.

² Interamerikanische Entwicklungsbank.

Quelle: BIZ (1998, 1999).

Abb. 7: Offizielle Finanzierungszusagen – 1997

Zwar sind Finanzhilfen durchaus angebracht um eine Destabilisierung des Währungssystems und tiefgreifende weltwirtschaftliche Erschütterungen abzuwenden. Aber die Hilfspakete zugunsten dieser Länder scheinen eher wie ein Angebot an die Kreditgeber zum Ausstieg aus vergleichbaren Ländern gewirkt zu haben. Eine gewisse Beruhigung in Asien wurde jedenfalls erst erreicht, nachdem nicht nur die Krisenländer ihre Bereitschaft bekundeten, eng mit dem IWF bei der Implementierung von Strukturanpassungsprogrammen zusammen-

zuarbeiten, sondern als auch die dort engagierten Gläubigerbanken durch Kreditprolongationen ihre Mitverantwortung für die Krisenbewältigung anerkannten. Freiwillige Umschuldungsabkommen kamen im Januar 1998 mit Korea (22 Mrd. US-\$ – private Gläubiger) sowie im Juni und September 1998 mit Indonesien (5 Mrd. US-\$ – private Gläubiger und 4 Mrd. US-\$ – öffentliche Gläubiger) zustande.³⁶

Die Betroffenen reagierten *erstens* mit der Freigabe der Wechselkurse, die zu drastischen Kursanpassungen führten. Diese erschwerten aufgrund der Preisverzerrungen sowie der Lähmung der Unternehmen und Finanzmärkte die Anpassung. *Zweitens* wurde die Geldpolitik gestrafft, allerdings von Land zu Land zu unterschiedlichen Zeiten und Entschlossenheit. Denn die Zentralbanken hatten z. T. große Bedenken, durch hohe Zinsen die finanzielle Lage der angeschlagenen Finanzinstitute und Unternehmen zusätzlich zu verschärfen.³⁷ Auch die anfänglich propagierten Haushaltskonsolidierungen sendeten negative Signale, weshalb sie im Verlauf der Krise stark gelockert wurden.³⁸ *Drittens* wurden im Finanz- und Unternehmenssektor institutionelle und strukturelle Reformen vorgenommen, um den Strukturschwächen zu begegnen, die dem umgreifenden Vertrauensverlust zugrunde lagen. Doch auch auf diesem Gebiet mussten die Betroffenen und der IWF Lehrgeld bezahlen: Im Vorfeld des Beistandspaketes wurden in Indonesien 16 insolvente Banken im November 1997 geschlossen. Zusätzlich stellte die Zentralbank weitere Banken unter ihre Aufsicht. Statt das Vertrauen in das Bankensystem zu stärken, verursachten diese Maßnahmen einen *Run* auf die Einlagen und weitere Kapitalflucht.³⁹ Um die Außenhandelsfinanzierung lebenswichtiger Importgüter nicht vollständig zum Erliegen zu bringen, übernahm die Regierung im Januar 1998 für mindestens zwei Jahre Staatsgarantien für finanzielle Verpflichtungen gegenüber ausländischen Instituten – im Gegenzug verschärfte die Zentralbank die Bankenaufsicht. Erst im März 1999 entschied die Regierung 38 kleinere Institute zu schließen, 7 zu verstaatlichen und 9 weitere zu rekapitalisieren. Generell gilt für alle Krisenländer, dass

³⁶ Vgl. Lane et al. (1999) S. 11–12 und S. 14.

³⁷ Die Höchstwerte von Tagesgeld bzw. des 3-Monats-Satzes erreichten 1997 in Indonesien 300 % (28 %), Korea 27 % (25 %), Malaysia 50 % (8,8 %), Philippinen 103 % (85 %), Singapur 50 % (10,3 %) und Thailand 27 % (26 %) (BIZ (1998) S. 153).

³⁸ Vor der Krise erwirtschafteten die asiatischen Länder i.d.R. Budgetüberschüsse – warum also die Haushalte konsolidieren? (Frage von Raffer) Antwort: Nach Beginn der Krise brachen die Steuereinnahmen ein und die Staatsausgaben stiegen. Somit waren rezessionsbedingt Budgetdefizite absehbar. Die vom IWF anfänglich propagierte Haushaltskonsolidierung verstärkte jedoch den Wirtschaftsabschwung, so dass die späteren Empfehlungen genau das Gegenteil beinhalteten – eine expansive Fiskalpolitik zur Dämpfung der Rezession.

³⁹ Cline (1998) S. 25 schreibt dies der Unerfahrenheit des IWF mit nationalen Bankenkrisen zu.

erst die staatliche Übernahme nicht-einbringbarer Forderungen die Voraussetzung schuf, um den Bankensektor über die Umstrukturierung einzelner Institute, Fusionen und Privatisierung der Staatsbanken erfolgversprechend zu restrukturieren.

3. Ansteckung?

In Asien kamen China, Hongkong, Singapur und Taiwan am glimpflichsten davon. In Hongkong konnten die Währungsbehörden das Currency-Board mit Fixierung an den US-Dollar aufrechterhalten, allerdings mit dem Preis zeitweilig drastisch höherer Zinsen und niedriger Preise von Vermögenswerten. Dabei profitierte Hongkong erheblich von der wiederholten Erklärung der chinesischen Zentralbank den Renminbi nicht abzuwerten. Ansonsten hätte sich die Krise innerhalb und außerhalb der Region beträchtlich verschärft. Innerhalb der Region konnten nur China und Taiwan positive Wachstumsraten aufrecht erhalten. Außerhalb der Region waren die Auswirkungen der Krise unter anderen Emerging Markets deutlich spürbar – so z. B. in Russland (August 1998; Moratorium und Rubelfreigabe), Südafrika (Juli 1998; Währungsverfall trotz Intervention) oder in Brasilien (Dezember 1998; IWF-Paket und 1999 Freigabe des Real). Generell zogen die Spreads von Emerging Market Anleihen seit der Russlandkrise nochmals stark an und die Kapitalzuflüsse in diese Länder trockneten aus (Anhang 2). Mit Ausnahme Japans wurden die Industrieländer kaum in Mitleidenschaft gezogen. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass die Exporte aus Asien nur langsam auf die niedrigeren Wechselkurse reagierten. Zwar ist das Engagement der europäischen Banken in Asien fast so groß wie das der japanischen Banken (30 %) und einige wie die Deutsche Bank mussten deshalb substantielle Wertberichtigungen vornehmen. Aber sie sind in einer wesentlich besseren Verfassung als die japanischen Banken, so dass das europäische Finanzsystem nicht beeinträchtigt wurde. Insgesamt verringerte sich das Wachstum der Weltwirtschaft aufgrund der Asienkrise 1998 auf 2,5 % – nach 4,2 % 1997 – doch es scheint sich langsam davon wieder zu erholen.⁴⁰

⁴⁰ Im Jahresverlauf 1999 hatten sich jedoch die Aussichten für die Weltwirtschaft auch aufgrund der überraschenden Erholung einiger asiatischer Krisenländer (Korea, Malaysia, Thailand) und dem geringeren Einbruch in Brasilien und Russland deutlich gebessert. Im Vergleich zu Mai 1999 erhöhte der IMF im Oktober seine Schätzung für das Wachstum der Weltwirtschaft um fast einen Prozentpunkt auf 3 %. Im Jahr 2000 wird mit 3,5 % wieder eine moderate Steigerung prognostiziert (IMF (1999d) Tab. 1.1).

IV. Die soziale Dimension der Asienkrise

Die beeindruckende Wachstumsdynamik der asiatischen Länder ließ die Armutsindikatoren zwischen 1975 und 1995 stark sinken. So nahm die Anzahl des in Armut lebenden Anteils der Bevölkerung Ostasiens (ohne China) von 51 % auf 18 % ab. Indonesien und Thailand machten dabei die größten Fortschritte.⁴¹ Gleichzeitig erhöhte sich die durchschnittliche Lebenserwartung um knapp 10 Jahre, die Kindersterblichkeit halbierte sich und die Bildungsindikatoren für Grundschule und für weiterführende Schulen verbesserten sich deutlich.⁴² Die Einkommensverteilung blieb jedoch für die meisten Länder in etwa auf gleichem Niveau; sie verschlechterte sich deutlich in Thailand, während sie sich in Malaysia leicht verbesserte.⁴³

Die deutliche Kontraktion des Bruttoinlandsproduktes im ersten Jahr nach Krisenausbruch in Indonesien (−13,2 %), Thailand (−10 %), Malaysia (−7,5 %), Philippinen (−0,5 %) und Korea (−5,8 %) führte aufgrund einer stark angestiegenen Arbeitslosigkeit und Reallohnverlusten zu vermehrter Armut. Die offiziellen Arbeitslosenzahlen hatten bis Ende 1998 in Thailand und den Philippinen um mehr als 50 % zugenommen, während sie sich in Indonesien und Korea verdreifachten.⁴⁴ Dabei bleibt unberücksichtigt, dass vor allem in Indonesien ein größerer Teil der Beschäftigten unterbeschäftigt ist. Welche Auswirkungen diese Entwicklung auf die Armutsindikatoren hat, kann momentan nur simuliert bzw. geschätzt werden. Die Armutsgrenze liegt bei den Philippinen und Indonesien bei einem US-\$ pro Tag (Kaufkraft von 1985), bei Malaysia und Thailand bei zwei US-\$ pro Tag und bei Korea bei vier US-\$ pro Tag. Dabei ist zu berücksichtigen, dass – falls die Rezession die Einkommensverteilung in den Krisenländern verschlechtert hat – die Armut wesentlich stärker angestiegen ist.

⁴¹ In Indonesien sank der Anteil der Armen von 64 % (1975) auf 11,4 % (1995), in Thailand von 8 % auf unter 1 % (World Bank (1999b) Tab.1).

⁴² Mit Ausnahme von Malaysia und Thailand mit jeweils 88 Prozent nahmen in den anderen Krisenländern alle Kinder an der Primärausbildung teil. Währenddessen lagen die Anteile bei den weiterführenden Schulen 1995 zwischen 35 % (Thailand) und 94 % (Korea) (World Bank (1999b) Tab. 2).

⁴³ Gemessen am Gini-Koeffizienten ist das Einkommen mit jeweils 34 % am gleichmäßigsten in Korea (1988) und Indonesien (1995) verteilt. Für Thailand stieg der Gini-Koeffizient von 36 % (1975) auf 46 % (1992) an, während er in Malaysia um 4 Prozentpunkte auf 46 % (1989) fiel (World Bank (1999c) Tab.1). In Malaysia hat vor allem die Politik der staatlichen Bevorzugung bzw. Förderung des verarmten malaysischen Bevölkerungsanteils gegenüber den wirtschaftlich potenten Chinesen zur Verbesserung beigetragen. Aufgrund der New Economic Policy stieg der malaysische Anteil an den nationalen Vermögenswerten von 2,3 % (1970) auf 20,6 % (1995) an.

⁴⁴ In Thailand stieg die offizielle Arbeitslosenrate bis Ende 1998 auf über 6 % an; in Korea waren es 8 %, in Indonesien über 17 % und in den Philippinen knapp 15 % (World Bank (1999b)).

Die *Simulationen* der Weltbank kamen zu dem Ergebnis, dass sich bei gleichbleibendem Gini-koeffizienten die Armut zwischen 1997 und 1998 in Indonesien mehr als verdoppelt hat. In den Philippinen, Malaysia und Thailand lag der Anstieg zwischen 25–40 %.⁴⁵ Im Juni 1999 veröffentlichte die Weltbank erste *Schätzungen* basierend auf ausgewählten Regionen in den Krisenländern. Danach ist die Armut vor allem in Indonesien und in Korea (Städte) stark angestiegen: Von 1997 auf 1998 erhöhte sich der Anteil der armen Bevölkerung in Indonesien von 11 % auf 19,9 % – dies entspricht rund 20 Millionen neuen Armen. In Korea wuchs der Anteil der städtischen Armen von 8,6 % auf 19,2 %.⁴⁶ Trotzdem fiel der Anstieg in dem am stärksten krisengeschüttelten Land Indonesien damit etwas niedriger aus als aufgrund der Simulationen erwartet worden war. Die höhere Armut ist im Falle Indonesiens jedoch auch auf die starke Dürre hervorgerufen durch El Nino zurückzuführen. Der Einbruch der Ernteerträge erhöhte die Armut auf dem Land und ließ die Preise für Nahrungsmittel (Reis) stark ansteigen. Letzteres verschärfte die soziale Lage in den Städten und zwang die Regierung zu teuren Reisimporten.

Wie versuchten die Regierungen die soziale Lage der verarmten Bevölkerungsteile zu lindern? Grundsätzlich standen die Regierungen vor dem Problem, dass in den letzten Jahrzehnten die Wachstumsdynamik zwar hoch war, gleichzeitig aber die staatlichen sozialen Sicherheitsnetze nicht entsprechend ausgebaut wurden – während die familiären Bande bzw. der finanzielle Rückhalt der Großfamilie durch die Verstädterung immer stärker an Bedeutung verlor. Folglich hatten die Krisenländer nur rudimentäre staatliche Sozialnetze zur Hand. In den am stärksten betroffenen Ländern, Indonesien, Korea und Thailand, orientierte sich die Sozialpolitik an folgenden Strängen:⁴⁷

- Ausbau der Einkommenstransfers und eine breitere Auslegung bestehender sozialer Netze;⁴⁸

⁴⁵ Verschlechtert sich parallel zur wirtschaftlichen Kontraktion auch die Einkommensverteilung, dann hätte sich im Falle Indonesiens die Armut mehr als verdreifacht. Die Simulationen der Weltbank hat der Autor den tatsächlichen BIP-Wachstumszahlen angepasst (vgl. World Bank (1999b) Fig. 2).

⁴⁶ In Thailand erhöhte sich die Armut bis Ende 1998 nur leicht von 11,4 % auf 12,9 %. Da die Wirtschaft in den Philippinen stagnierte, hielt sich die Wirkung des ausbleibenden Wachstums auf die Armut in noch engeren Grenzen (vgl. World Bank (1999d) S. 2). Die Bandbreite des Anstiegs der Armut für Indonesien von 11 % (1997) liegt je nach Schätzung bei 14 % bis 40 % (1998) (Sigit in: Knowles et al. (1999) S. 20).

⁴⁷ Bei Lane et al. (1999) S. 115 ff. finden sich die konkreten Maßnahmen der einzelnen Länder.

⁴⁸ Korea baute seine Arbeitslosenversicherung aus: Während bis 1997 nur Unternehmen mit mehr als 30 Angestellten beitragspflichtig waren, werden es in Zukunft schon Unternehmen mit mehr als fünf Beschäftigten sein; vgl. Knowles et al. (1999) S. 55.

- Maßnahmen zur Verminderung bzw. Eingrenzung offizieller Arbeitslosigkeit über verschiedene Arten staatlicher Beschäftigungsprogramme und Weiterbildungsmaßnahmen sowie Unterstützungen bei der Gründung neuer Unternehmensexistenzen;⁴⁹
- Maßnahmen zur Abmilderung der Preisanstiege für Konsumgüter des armen Bevölkerungsteils. Hierzu gehören der Ausbau von Subventionen für Grundnahrungsmittel, Energie und Verkehr.⁵⁰
- Maßnahmen zur Sicherung des Zugangs der Armen zu Bildung und Gesundheitsversorgung.

Aufgrund dieser notwendigen staatlichen Sozialprogramme wurde die vom IWF ursprünglich in den Strukturanpassungsprogrammen vorgegebene restriktive Fiskalpolitik in Abstimmung mit den Geberinstitutionen aufgegeben. Vor allem die Asiatische Entwicklungsbank und die Weltbank waren bei der Gestaltung und Finanzierung der Sozialprogramme stark engagiert.⁵¹

Da ein Großteil der neuen Armut auf den Verlust der Beschäftigung im formellen bzw. informellen Sektor zurückgeht, eigneten sich die öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als beste Möglichkeit der Armutsbekämpfung. Gleichzeitig sollten die Sozialausgaben direkt den wirklich Betroffenen zugute kommen. Dies gilt für Preissubventionen, sowie für die Grundversorgung an Bildung und Gesundheit.⁵² Auf letzteres verzichteten die verarmten Bevölkerungsteile in einer Krise am schnellsten bzw. Bildung und Gesundheit werden für sie unerschwinglich.

V. Wirtschaftspolitische Lehren aus der Asienkrise

Die Asienkrise verstärkte die schon seit der Mexikokrise (1994) anhaltende Diskussion über nötige Maßnahmen zur Stabilisierung des Weltfinanzsystems, nachdem aufgrund der steigenden internationalen Kapitalverflechtung Investoren viel rascher und massiver auf krisenhafte Entwicklungen in einzelnen Ländern und Regionen reagieren. Kontrovers wird in diesem Zusammenhang die

⁴⁹ Indonesien finanzierte öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme auf Gemeindeebene und stellte günstige Kredite für Kleinunternehmen zur Verfügung; vgl. *Knowles et al.* (1999) S. 57.

⁵⁰ Preissubventionen spielen in Indonesien die bedeutendste Rolle – auch im Vergleich zu den anderen Sozialausgaben.

⁵¹ So (co-)finanzierte die Weltbank in Indonesien u.a. arbeitsintensive öffentliche Beschäftigungsprogramme, die „Bleib-in-der-Schule“ Kampagne sowie einen Sozialfonds für Unterernährte und Kranke (World Bank (1999e) S. 3).

⁵² Vgl. *Prennushi et al.* (1999) S. 2 f.

Wahl des *Wechselkurssystems* und die Rolle von *Kapitalverkehrskontrollen* diskutiert.

1. Währungsturbulenzen als Auslöser von Finanzkrisen

Die Finanzkrise Asiens unterschied sich in zwei Punkten wesentlich von den Verschuldungskrisen der 80er Jahre, der Mexikokrise (1994) sowie den jüngsten Turbulenzen in Russland und Brasilien. *Erstens*, war die (solide) Haushalts- und Geldpolitik der Betroffenen nicht Auslöser der Krise. *Zweitens*, wurde dementsprechend die Zahlungsfähigkeit der (überwiegend privaten) Banken bzw. der Unternehmen (Indonesien) von den Gläubigerbanken in Frage gestellt. Als Folge dessen griffen die üblichen Programmaßnahmen des IWF nicht und die Gläubigerseite sah sich nicht einem Verhandlungspartner sondern einer Vielzahl gegenüber, was die Einigung wesentlich erschwerte und zeitlich hinauszögerte. Der Währungsverfall gilt als Auslöser der Krise. Somit stellt sich die Frage, welche Gründe es für starke Währungsturbulenzen allgemein gibt. Hierbei steht die Ansicht *grundlegender Ungleichgewichte* derjenige *spekulativer Bewegungen am Devisenmarkt* bzw. *Panikmodelle* diametral gegenüber.

Empirische Untersuchungen von Währungskrisen verschiedener Länder zu unterschiedlichen Zeitpunkten geben Anlass zur Annahme, dass sich in vielen Fällen im Vorfeld solcher Turbulenzen gewisse *fundamentale Fehlentwicklungen* – wie die Überbewertung einer Währung, eine träge Exportentwicklung, niedrige Devisenreserven und hohe Leistungsbilanzdefizite – identifizieren lassen. Des weiteren scheinen eine starke Expansion inländischer Kredite, ein hoher Inflationsabstand zum Niveau der Industrieländer sowie hohe US-Zinsen die Anfälligkeit von Ländern gegenüber spekulativen Attacken zu erhöhen.⁵³ Jedoch spielen auch die institutionelle Verfassung des inländischen Finanzmarktes, die politische Stabilität sowie die Struktur der Auslandsverschuldung eine Rolle. Es fällt auf, dass einige der Faktoren sich nicht bzw. wenig vom betroffenen Land beeinflussen lassen (US-Zinsen/Exporte) und sich andere weitgehend einem quantitativen Maßstab entziehen (Finanzmarktverfassung/politische Stabilität). So lassen sich im Nachhinein Währungskrisen relativ zuverlässig erklären. Umgekehrt ist es aber nicht möglich sowohl den Zeitpunkt, zu dem die Turbulenzen ausbrechen, hinreichend genau vorauszuschätzen, als auch das Eintreffen einer Turbulenz überhaupt vorauszusagen. Beispielsweise hätten Frühwarnindikatoren für Indonesien, Philippinen und Südkorea schon zwischen

⁵³ Vgl. Deutsche Bundesbank (1999b) S. 26 f. Auch Untersuchungen des IWF stützen dies. Dabei ist es jedoch interessant, dass Verschuldungsindikatoren als Krisenindikator empirisch wenig aussagekräftig sind (*Kaminsky et al. (1997)*).

1990–1996 mehrmals Fehllalarm ausgelöst, ohne dass es zu einer Währungskrise gekommen ist.⁵⁴ Folglich ist mit Frühwarnsystemen die nicht zu unterschätzende Gefahr verknüpft, dass erst die Bekanntgabe solcher (Fehl-)Prognosen zum Auslöser ansonsten vermeidbarer Währungskrisen werden kann, falls sie die Marktmeinung entscheidend beeinflussen. Ähnliches kann für die Herabstufung von Länderratings internationaler Agenturen sowie für die Veröffentlichung belastender IWF-Empfehlungen (Artikel IV Konsultationen) gelten.

Trotzdem ist festzuhalten, dass Währungskrisen in der Vergangenheit kein reines Zufallsprodukt sprunghafter Spekulanten waren. Denn die Frühwarnindikatoren, die auf Fundamentaldaten beruhen, schlugen im ersten Halbjahr 1997 vor allem für Thailand und Malaysia aus. Wie erklärt sich jedoch das Überschwappen (contagion) auf die anderen Krisenländer? In diesen Fällen scheinen *Panikmodelle* plausibel zu sein. Das zentrale Merkmal dieser Modelle ist die sich selbst erfüllende Prophezeiung: Verbreiten sich Zweifel an der dauerhaften Glaubwürdigkeit eines festen Wechselkurses unter den (in- und ausländischen) Investoren, dann kann die Währung zu Fall kommen – ganz gleich wie gut die fiskal- und geldpolitischen Daten aussehen. Dabei ist das gesamtwirtschaftlich irrationale Panikverhalten der Investoren einzelwirtschaftlich durchaus rational: Rennt die Herde in eine Richtung, dann sollte der Einzelne mit- bzw. vorauslaufen, um seine Verluste zu begrenzen. Da die Währungskrise auch auf andere Regionen der Welt übergriff, hat der Ausbruch in Thailand 1997 den Investoren wohl signalisiert, dass sie die Risiken der aufstrebenden Märkte allgemein unterschätzen haben.⁵⁵

Gerade die Panikmodelle weisen auf die zentrale Bedeutung der Wahl des richtigen *Wechselkursregimes* für Schwellenländer hin. Alle Krisenländer mussten ihr quasi-Fixkurssystem aufgeben und zu einem freien Floating ihrer Währung übergehen. Das freie Floating hätte von vorne herein eine ungesicherte hohe kurzfristige Verschuldung verhindert, in dem es die damit verbundenen Risiken für die Kreditgeber und -nehmer offenlegt. Andererseits widerstanden Hongkong (1997) und Argentinien (1998–1999) aufgrund ihres Currency Boards erfolgreich der Aufgabe des Fixkurses gegenüber dem US-Dollar. Folglich scheint es in einer Welt freien Kapitalverkehrs für Emerging Markets

⁵⁴ So schlägt der Krisenindikator für die Philippinen, Indonesien und für Südkorea 1990/91 aus. Im Zeitraum 1996 bis Mitte 1997 verstärken sich in allen drei Ländern die Ausschläge (Deutsche Bundesbank (1999b) S. 27).

⁵⁵ Während sich die Ansteckungseffekte zwischen den asiatischen Ländern durch Handelsverflechtungen und Alarmerffekte erklären lassen, scheint das Übergreifen der Krise von Asien auf Russland und Lateinamerika über Finanzbeziehungen erfolgt zu sein. So verkauften asiatische Banken aufgrund der Verluste im Inlandsgeschäft hochverzinsliche russische und brasilianische Wertpapiere, um ihre Liquiditätsposition zu verbessern (OECD (1999) S. 212).

langfristig zwei erfolgsversprechende Währungssysteme zu geben: das freie Floating oder ein Currency Board.⁵⁶ Da die (geld-)politischen Verpflichtungen und die Vorgaben zur Höhe der Devisenreserven für die Bildung eines Currency Boards sehr hoch sind, wählten die Betroffenen den leichteren Weg der Wechselkursfreigabe.

2. Kapitalverkehrskontrollen: Pro und Contra

Die globale Finanzintermediation erlaubt Investoren, ihre Mittel dort anzulegen, wo sie die weltweit höchste Rendite erzielen. Letztere wird dort hoch sein, wo das Kapital eine knappe Ressource darstellt; d. h. Kapital sollte aus Ländern, wo es reichlich vorhanden ist (Industrieländer), in solche fließen, wo es daran mangelt (Emerging Markets). Freier Kapitalverkehr lenkt auf diese Weise knappe Mittel in ihre produktivste Verwendung und zur effizienten Verteilung der weltweiten Ersparnisse. Zusätzliche Entwicklungsimpulse erhält ein Empfängerland über den Kapitalzufluss in Form langfristiger Direktinvestitionen (Know-how und Technologie). Die Investoren wiederum erhalten – neben höheren Erträgen – zusätzliche Möglichkeiten der Diversifizierung und somit einer besseren Risikostreuung. Folglich bringt der freie Kapitalverkehr im Prinzip allen Beteiligten Vorteile.⁵⁷

Ein grundlegendes Problem besteht allerdings darin, dass in der Realität die Vorbedingung für eine effiziente Mittelallokation – nämlich der vollständige Informationsstand sowie die Informationssymmetrie von Kapitalgebern und –nehmern – nur unzureichend erfüllt ist. Dies gilt vor allem für Investitionen in Emerging Markets. Auf Änderungen von Einschätzungen oder Rahmenbedingungen reagiert kurzfristiges Kapital besonders ausgeprägt. Zudem sind eigenständige Risikoanalysen seitens der Kapitalgeber bei der Vergabe kurzfristiger Mittel weniger lohnend als bei Direktinvestitionen oder Projektfinanzierungen. Dadurch werden die Schwankungen kurzfristiger Kapitalflüsse noch akzentuiert. Gleichzeitig führen zu hohe Kapitalzuflüsse aufgrund der beschränkten Absorptionsfähigkeit dieser kleinen Volkswirtschaften letztlich zu Spekulationsblasen. In Asien galt dies vor allem für den Immobilienbereich. Auch darf ein

⁵⁶ Dies unterstützen auch das Institute for International Economics in Washington (Economist (1999a) S. 116) und die OECD (1999) S. 209. Gleichzeitig muss jedoch berücksichtigt werden, dass auch flexible Wechselkurssysteme aufgrund der höheren Volatilität der Kurse einem Land volkswirtschaftliche Kosten aufbürden (Economist (1999c) S. 16). Vor allem für kleine, sehr offene Volkswirtschaften wie Hongkong, Argentinien, Estland scheinen Currency Board Regelungen optimal zu sein (OECD (1999) S. 209 f.).

⁵⁷ Vgl. Schwiete (1999a) S. 25.

Schwellenland nicht dem Irrtum unterliegen, dass freier Kapitalverkehr ein Substitut für ein stabiles inländisches Finanzsystem ist, da man ja über den Kapitalzufluss indirekt die Leistung stabiler Auslandsbanken importiere. Das Umgekehrte ist der Fall: ein stabiles Finanzsystem ist eine Vorbedingung für einen liberalisierten Kapitalverkehr. In Asien wurde die Masse über die Bankensysteme importiert. In Thailand spielten die noch weniger regulierten Finance Companies eine wichtige Rolle und in Indonesien die direkte Kreditaufnahme der Großunternehmen. Im Prinzip liegt es in der Eigenverantwortung der Banken, das aufgenommene Kapital in effiziente Projekte zu lenken und potenzielle Risiken (Klumpenbildung oder fehlende Laufzeitenkongruenz) zu minimieren. Indes war in Asien die Kreditvergabe an verbundene Unternehmen weitverbreitet und besonders in Thailand nahmen die Banken und Finance Companies Auslandskredite kurzfristig auf, um sie langfristig an inländische Unternehmen zu vergeben.

Freier Kapitalverkehr führt dann zu Problemen, wenn das Risikomanagement der inländischen Banken unterentwickelt ist, Eigenkapitalrichtlinien oder Großkreditgrenzen fehlen oder die Bankenaufsicht mit der Durchsetzung der Regulierungen überfordert ist und ein Konkursrecht nicht besteht (z. B. in Indonesien).⁵⁸ Doch können auch die internationalen Gläubigerinstitute nicht erwarten, dass das Bankensystem eines Emerging Markets stabiler gestellt sei, als das Umfeld in dem sie agieren. Ein stabiles Finanzsystem sowie gesunde makroökonomische Rahmenbedingungen sind Vorbedingungen für einen freien Kapitalverkehr. Jedoch sind in vielen Emerging Markets die Devisenmärkte so eng und illiquide, dass bereits mit einigen wenigen größeren Verkaufstransaktionen massive Kursbewegungen eingeleitet werden können, die zum Zusammenbruch des Wechselkurses führen.

Ziel der Wirtschafts- und Währungspolitik von Schwellenländern sollte es daher sein, hauptsächlich langfristiges Kapital anzuziehen. Ein Fixkurssystem und (vermeintliche) staatliche Garantien verleiten jedoch zum Gegenteil. In Südkorea kam es zu einer übermäßigen Inanspruchnahme kurzfristiger Auslandskredite, weil das Land Anfang der 90er Jahre den kurzfristigen Kapitalverkehr freigab, während es aus Sorge vor Überfremdung den Zustrom langfristiger Direktinvestitionen beschränkte. Die anderen Krisenländer ermöglichten die Aufnahme kurzfristiger Auslandskredite, um den Außenhandel zu fördern. Wenn aber nicht gleichzeitig Kredite mit längeren Laufzeiten in gleichem Ausmaß liberalisiert werden, weil z. B. weiterhin Genehmigungspflichten bestehen, decken inländische Unternehmen und Banken im Endeffekt nicht nur ihren Be-

⁵⁸ Vgl. Schwiete (1999b) S. 18.

darf an Handelsfinanzierungen sondern einen Großteil ihres gesamten Kreditbedarfs mit kurzen Laufzeiten.⁵⁹

Orientiert an dem erfolgreichen Vorgehen Chiles⁶⁰ zur Attraktion langfristigen Auslandskapitals lassen sich zwei Empfehlungen festhalten: (1.) Statt den Kapitalexport zu verbieten, gilt es, marktkonforme Restriktionen für den Import kurzfristigen Kapitals zu implementieren (z. B. eine Tobinsteuer).⁶¹ Denn die Anreize für Investoren Beschränkungen von Kapitalexporten zu umgehen sind wesentlich größer als bei Kontrollen für den Kapitalimport. Bei Kapitalexportbeschränkungen tritt zusätzlich das Problem auf, dass die Regierungen sie in der Regel während Krisenzeiten einführen (z. B. in Malaysia im September 1998). Gleichzeitig haben Exportkontrollen starke negative Auswirkungen auf den Import von Kapital, da die Investoren „festgehalten“ werden. (2.) Falls Kapitalimportkontrollen gewünscht sind, sollten sie in guten Zeiten eingeführt bzw. aufrecht gehalten werden, in Krisenzeiten wirkt ihre Aufhebung dann dem Vertrauensverlust entgegen.⁶² Es gibt jedoch auch bei Kapitalimportkontrollen kein *free lunch*. Aufgrund der Beschränkung stieg das Zinsniveau in Chile, so dass sich die durchschnittlichen Investitionskosten für Unternehmen erhöhten.⁶³

Die Einführung von Kapitalexportkontrollen in Zeiten eines starken Drucks auf die Währung wie z. B. in Thailand oder Indonesien im Sommer 1997 verstärkt den Vertrauensverlust der Investoren und damit den Anreiz die Kontrollen zu umgehen. Letztendlich waren sie kontraproduktiv, denn keine zwei Wochen nach ihrer Einführung mussten die Regierungen den Wechselkurs freigeben. Die Beschränkung des Kapitalexports in Malaysia führte zu einer Verschlechterung des Länderratings (Folge: höherer Risikoaufschlag). Im Februar 1999 lockerte Malaysia zwar wieder die Beschränkungen, der Vertrauensverlust wird jedoch noch länger bestehen bleiben.⁶⁴

⁵⁹ Vgl. Schwiete (1999b) S. 20.

⁶⁰ Eine ausführliche Darstellung der Kapitalverkehrskontrollen Chiles – z. B. der 30 %igen zinslosen Hinterlegungspflicht von einem Jahr auf Auslandskredite und ausländische Bankeinlagen – findet sich bei Reisen (1999) S. 33 ff. und Edwards (1999) S. 71 ff. Als in Folge der Asienkrise die Kapitalströme nach Chile versiegt und die Gefahr übermäßiger kurzfristiger Zuflüsse nicht mehr bestand, wurde das Pflichtdepot zuerst gesenkt und dann ganz aufgehoben.

⁶¹ Aufgrund der Besteuerung kurzfristiger Kapitalzuflüsse, war Chile wesentlich weniger auf die Revolvierung der kurzfristigen Verbindlichkeiten angewiesen. Der kurzfristige Anteil der Auslandsverschuldung belief sich bei den asiatischen Krisenländern auf 56 % (Malaysia) bis 68 % (Korea); in Chile waren es nur 43 % (Reisen (1999) Tab. 11).

⁶² Vgl. Economist (1999a) S. 116.

⁶³ Vgl. Edwards (1999) S. 73.

⁶⁴ So erwartet Reisen, dass Malaysia nun weniger Auslandskapital erhalten und die Bankenreform auf die lange Bank geschoben wird. Letzteres dürfte die Kosten der Bankenreform erhöhen (Reisen (1999) S. 21).

3. Maßnahmen zur Prävention zukünftiger Finanzkrisen

Da die Asienkrise die erste nach dem 2. Weltkrieg war, bei der die wichtigsten internationalen Gläubiger Banken waren und die wichtigsten Schuldner dem Privatsektor angehörten, gab es für ihre Bewältigung keine etablierten Lösungen. Es sind entschiedene Anstrengungen erforderlich, um in Zukunft die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Schwellenländer möglichst transparent zu machen, damit die Kreditgeber sich nicht von oberflächlichen Einschätzungen und vom Herdentrieb leiten lassen. Hierzu gehören die detaillierte und zeitnahe Informationen zur Wirtschafts- und Verschuldungslage, die Stärkung der Finanzsysteme über die Implementierung der Mindestanforderungen für die Bankenaufsicht und das interne Management der Banken, Schritte zur Eindämmung einer übertriebenen Kreditgewährung an die Schwellenländer seitens der Industriestaaten⁶⁵ sowie eine transparente Länderüberwachung durch den IWF.⁶⁶ Bei öffentlicher Warnung des IWF vor kritischen Entwicklungen ist jedoch zu beachten, dass der vertrauliche Dialog mit den Mitgliedsländern nicht beeinträchtigt wird oder gar vermeidbare Krisen ausgelöst werden.⁶⁷ Das Transparenzpostulat richtet sich nicht nur an die Regierungen, sondern auch an die privaten Schuldner und Gläubiger. Die Kreditnehmer sollen der Öffentlichkeit weitgehenden Einblick in ihre finanziellen Verhältnisse gewähren. Für die privaten Gläubiger besteht die Aufgabe, die öffentlich verfügbare Statistik über die internationale Kreditgewährung verbessern zu helfen. Beispielsweise fehlten den Regierungen 1997 der Überblick über die ausländischen Verpflichtungen (Höhe und Struktur) der Finance Companies (Thailand) und des Unternehmenssektors (Indonesien).

Um dem in Mexiko und Asien beobachteten *moral hazard* künftig den Boden zu entziehen, müssen die privaten Gläubiger systematisch an der Krisenlösung beteiligt werden und die Rolle von Staatsgarantien ist kritisch zu überprüfen. Die Schuldnerländer sollten über ein effizientes Konkursrecht verfügen bzw. es wäre ein Rahmen für freiwillige Umschuldungen einzurichten. Zusätzlich werden klare, international vergleichbare Rechnungslegungsstandards für

⁶⁵ Eine Möglichkeit bieten die neuen Eigenkapitalanforderungen des Basler Komitees zur Bankenaufsicht. So steigt die Hinterlegungspflicht mit dem Risiko einer Anleihe an. Als Risikomaß werden die externen Ratings von Standard & Poor oder Moody's herangezogen (BIS (1999) S. 14–16). Als Anregung aus Deutschland dürften in der endgültigen Fassung auch bankinterne Ratings verwendet werden.

⁶⁶ Damit hat sich der Ruf nach einer Verbesserung der Funktionsweise des internationalen Finanzsystems seit der Mexikokrise 1994/95 wieder verstärkt; zu den einzelnen Forderungen s. Deutsche Bundesbank (1999a) S. 117 ff. und Schinasi et al. (1999) S. 39 ff.

⁶⁷ Im Falle von Thailand hat der IWF schon 1996 die Regierung vertraulich – bei den IWF IV Konsultationen – auf die Fehlentwicklungen hingewiesen.

Unternehmen und Banken benötigt. Einseitige Moratorien wie Russland 1998 sollten nur als letzter Ausweg für die Beteiligung der privaten Gläubiger in Betracht kommen. Andernfalls würde das Rechtsprinzip, dass Verträge eingehalten werden müssen, ernsten Schaden nehmen. Zur Krisenprävention als auch zur Krisenbewältigung sollten dauerhafte Gesprächskontakte zwischen Interessenvertretungen der privaten Gläubiger mit den einzelnen Schuldnerländern bestehen. Zudem könnte man Kredit- und Anleiheverträge mit Klauseln versehen, die es im Fall einer Währungskrise quasi-automatisch ermöglichen, Kredite zu prolongieren bzw. eine Einigung auf Umschuldung zu prüfen.⁶⁸

Als Folge der Währungskrisen in Asien, Osteuropa und Lateinamerika erreichten die ausstehenden Kredite des IWF Ende 1998 mit 90 Mrd. US-\$ ihren Höchststand.⁶⁹ Weitere 40 Mrd. US-\$ waren zugesagt; bis Mitte 1998 hat sich die verfügbare Liquidität des IWF stark eingengt. Deshalb stellten finanzstarke Mitgliedsländer dem Fonds Neue Kreditvereinbarungen als Reservetank zur Verfügung (45 Mrd. US-\$). Schon im Dezember 1998 musste er für das Hilfspaket Brasilien angezapft werden. Im Januar 1999 trat dann die allgemeine Quotenerhöhung der Eigenmittel des Fonds um 45 % in Kraft, so dass der IWF jetzt für Krisenbewältigungen besser gerüstet ist. Zusätzlich errichtete der IWF im April 1999 *Contingent Credit Lines* (CCL – kurzfristige Linien), die gesunde Länder präventiv vor der Ansteckung von Währungskrisen bewahren sollen. Diese Linien können jedoch nur gezogen werden, wenn auch die privaten Gläubiger angemessen eingebunden sind.⁷⁰ Ansonsten bestände die Gefahr, dass der IWF zunehmend in die Rolle eines *lender of last resort* hineinwächst. Praktisch scheint er dies für politisch oder wirtschaftlich bedeutende Emerging Markets jedoch schon heute zu sein. Wie die Beispiele Argentinien oder Südafrika zeigen, können die privaten Gläubigerbanken diese Kreditlinien ebenso zur Verfügung stellen. Der Vorwurf der Öffentlichkeit, dass die privaten internationalen Investoren durch öffentliche Gelder (internationale Organisationen, Gläubigerregierungen) entschädigt wurden und sich danach zurückziehen, ist nicht ganz haltbar. Bis Juni 1998 mussten Investoren an den asiatischen Aktienbörsen mit knapp 200 Mrd. US-\$ die mit Abstand größten Verlusten hinnehmen, die Besit-

⁶⁸ Vgl. Economist (1999a) S. 116. Eichengreen weist auf die Schwierigkeiten eines bailing-in privater Gläubiger hin. Seiner Meinung nach könnte nur eine Einzelfalllösung angestrebt werden (Eichengreen (1999) S. 19). Selbst die Deutsche Bundesbank fordert die generell Aufnahme solcher Umschuldungsklauseln in die Anleihebedingungen, um die Lösung von Krisen zu erleichtern (Deutsche Bundesbank (1999c) S. 45 f.).

⁶⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank (1999a) S. 124.

⁷⁰ Die CCL sollten sich nicht mehr als auf 300–500 % der IWF-Quote des begünstigten Landes belaufen (IMF(1999e)). Die IWF-Pakete für Mexiko (1995), Korea (1997) und Brasilien (1998) überstiegen jedoch diese Maßgabe z.T. sehr deutlich.

zer von Anleihen der fünf Krisenländer rd. 10 Mrd. US-\$ und die Geschäftsbanken bis zu 25 Mrd. US-\$.⁷¹

VI. Die südostasiatischen Schuldnerländer nach der Krise – gestärkt oder geschwächt?

Die Erholung von dieser schweren Währungs- und Finanzmarktkrise scheint für einige der Länder – Südkorea und Thailand – ähnlich (überraschend) schnell zu erfolgen, wie schon im Falle Mexiko 1995 (vgl. Anhang 3).⁷² Andererseits wie in Indonesien erfordert die Krise auch mittelfristig schmerzhaft strukturelle Anpassungsprozesse. Der steile Fall in den Wachstumsraten traf Indonesien und Thailand am härtesten, da sich deren Finanzsysteme am anfälligsten zeigten und die Stabilisierung ihrer Währungen zum einen mit elf Monaten bzw. sieben Monaten nach Ausbruch der Krise am längsten dauerte (Südkorea: vier Monate), zum anderen mit –84 % bzw. –53 % am heftigsten ausfiel (Südkorea – 41 %). Um Druck von ihren Währungen zu nehmen, zogen in Thailand und Indonesien die Zinsen am deutlichsten an. Dadurch wurde die Konjunktur erst recht abgewürgt, was die städtische Arbeitslosigkeit vor allem in Indonesien, dessen sozialen Sicherungssysteme am wenigsten entwickelt sind, hochschnellen ließ. Letzteres verursachte den Ausbruch gewalttätiger politischer und sozialer Konflikte. Über staatliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und soziale Auffangprogramme versuchte Indonesien mit ausländischer Hilfe den sozialen Sprengstoff einzudämmen.

Die sehr schwache Inlandsnachfrage dämpfte in allen Krisenländern den Preisanstieg, so dass sich die Inflation mit Ausnahme von Indonesien schon 1999 wieder auf bzw. unter dem Vorkrisenniveau bewegte. Inzwischen haben in Korea und Thailand auch die Realzinsen wieder das Niveau vor der Krise erreicht. Die drastische Abwertung der lokalen Währungen und der Zusammenbruch der Binnennachfrage, ließ die Importe kräftig fallen. Doch auch die Exporte in US-Dollar gaben 1998 und 1999 (gegenüber 1997) nach. Dies führte in allen Ländern zu einem massiven Umschwung in der Leistungsbilanz (vgl. Anhang 3). Die hohen Leistungsbilanzüberschüsse ermöglichten den Ländern die Wiederaufstockung ihrer Devisenreserven; damit entspannte sich die Liquiditätslage in Südkorea und Thailand bis Ende 1998 bereits erheblich. Die Über-

⁷¹ Zumindest ein Teil der Aktienverluste konnte seitdem wieder aufgeholt werden.

⁷² Nach einer Rezession in Höhe von –6,1 % (1995) erholte sich die mexikanische Wirtschaft rasch wieder und erreichte 1996 eine Wachstumsrate von 5,0 %. Südkoreas Erholung scheint noch rasanter von statten zu gehen: eine in etwa gleich scharfe Rezession (–5,8 %) und im folgenden Jahr 1999 eine stärkere Erholung mit 9,5 %.

schüsse dürften jedoch im Laufe der wirtschaftlichen Erholung relativ rasch abgebaut sein.

Die fundamentalen Faktoren, die das hohe Wachstum in der Vergangenheit ermöglicht haben, werden weitgehend erhalten bleiben: die hohe inländische Ersparnis sowie Investitionstätigkeit, das Potential für einen technologischen Aufholprozess – bei jetzt noch niedrigerem Ausgangsniveau, und eine starke Exportorientierung. Unter diesen Rahmenbedingungen liegt der Schlüssel der wirtschaftlichen Erholung der Krisenländer in ihrer Fähigkeit die Strukturprobleme des Finanz- und Unternehmenssektors – Bankenkrise, corporate governance – erfolgreich zu überwinden. Die Finanzsysteme Indonesiens, Thailands und Südkoreas waren am fragilsten; die notwendigen strukturellen Anpassungen scheinen jedoch in Korea und Thailand am effektivsten und schnellsten umgesetzt zu werden. Hierbei spielt die rasche Öffnung des Finanzsektors für ausländische Direktinvestitionen eine bedeutende Rolle. Die Privatisierung von Staatsbanken – besonders die Beteiligung ausländischer Institute – wird aufgrund des Know-how-Transfers entscheidend zur Modernisierung der Finanzintermediation beitragen.⁷³ Überwinden die asiatischen Krisenländer ihre strukturellen Probleme auf der Mikroebene zügig, dann könnte die Region nach einer Durststrecke von 3 Jahren gestärkt aus dem erzwungenen, aber so oder so nötigen Strukturumbruch hervorgehen.

Diese mittelfristig positiven Aussichten der asiatischen Krisenländer weisen darauf hin, dass eine Entschuldung mit der Konsequenz eines verschlechterten Zugangs zu den internationalen Kapitalmärkten auch für Länder, die nur aufgrund ihres höheren Wohlstandsniveaus nicht unter die HIPC-Initiative fallen, wenig Sinn ergibt. Andererseits sollten die hochverschuldeten armen Länder in den Genuss höherer Entschuldungsmaßnahmen kommen. Das bisherige Ergebnis – siehe Anhang 1 – fiel mit Ausnahme Mosambiks mager aus.⁷⁴ Die armen Entwicklungsländer werden weiterhin von öffentlicher Entwicklungshilfe abhängig sein. Diese trägt jedoch nur in den Ländern effektiv zur Wohlstandsmehrung bei, in denen gute Institutionen (geringe Korruption, Gesetzestreue, effiziente Bürokratie) eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik (geringe Inflation, Haushaltsüberschüsse und Öffnung zum Welthandel) initiieren. In korrupten Ländern mit einer schlechten Wirtschaftspolitik, versandet die Entwicklungshilfe.⁷⁵ Folglich sollten aus Sicht der Steuerzahler in den Geberländern sowohl

⁷³ Beispielsweise berät die Deutsche Bank an entscheidender Stelle die Restrukturierung der fusionierten Staatsbanken in Indonesien. Da die staatliche bank restructuring agency einige der non-performing loans übernommen hatte, sank ihr Anteil am Gesamtvolumen von 70 % auf 40 % Ende September 1999 (IMF (1999e) S. 24).

⁷⁴ Vgl. *Sachs* (1998) S. 25. Zudem wurde nur das erlassen, was so oder so nicht einzutreiben war.

⁷⁵ Vgl. *Economist* (1999d) S. 27.

Entschuldungsinitiativen als auch die Vergabe von Entwicklungshilfe an strikte Kriterien zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in den Empfängerländern gebunden sein.⁷⁶ Zudem müssen Entschuldung und Entwicklungshilfe wachstumsorientiert ausgerichtet sein. Denn nur über einen dauerhaft höheren Wohlstand lassen sich die Armutsindikatoren langfristig abbauen. Asien stand hierfür Pate. Gleichzeitig stellt erst der gestiegene Wohlstand den Spielraum zur Verfügung, den die Politik für notwendige Umverteilungsmaßnahmen nutzen kann.

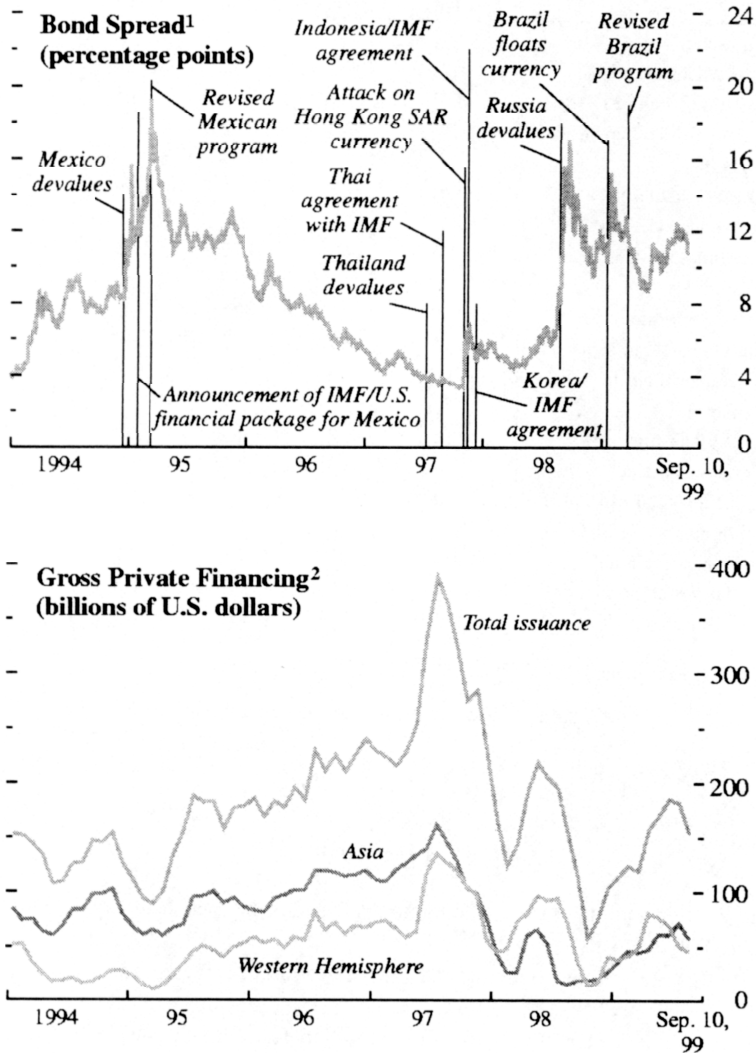
Anhang

Relief Under the HIPC Initiative						
Country	Decision point	Completion point	Total debt relief, nominal (millions of US-\$)	Assistance (in present value Terms at the completion point)		
				Reduction in debt (per-cent)	All creditors (millions of US-\$)	IMF (millions of US-\$)
Uganda	Apr. 1997	Apr. 1998	650	20	347	69
Bolivia	Sept. 1997	Sept. 1998	760	13	448	29
Burkina Faso	Sept. 1997	Apr. 2000	200	14	115	10
Guyana	Dec. 1997	early 1999	410	24	256	35
Côte d'Ivoire	Mar. 1998	Mar. 2001	800	6	345	23
Mozambique	Apr. 1998	June 1999	3.700	63	1.716	125
Mali	Sept. 1998	Dec. 1999	250	10	128	14
Total			6.770	20	3.355	305

Quelle: IMF (1999c) S. 6.

Anhang 1: Relief Under the HIPC-Initiative

⁷⁶ Doch selbst IWF und Weltbank hatten sich z. B. in den Fällen Kenia oder Simbabwe kontraproduktiv verhalten, in dem sie Kredite auf nicht eingehaltene Zusagen gewährten. Konsultationen der Geberländer bzw. -institutionen mit nationalen Nicht-Regierungsorganisationen dürfte die Akzeptanz der Anpassungsprogramme seitens der Betroffenen wesentlich erhöhen.



Sources: Bloomberg Financial Markets, LP; and IMF staff calculations.

¹ J. P. Morgan's Emerging Market Bond Index (EMBI) spread relative to the theoretical U.S. zero-coupon yield curve, and secondary market yield spreads on U.S. dollar-denominated Eurobonds.

² Excludes interbank flows. Three-month moving averages; annualized.

Quelle: IMF (1999d), Figure 1.2, S. 6.

Anhang 2: Financing Conditions for Emerging Markets

	1996	1997	1998	1999	2000s
Indonesien					
BIP Wachstum in %	8,0	4,6	-13,2	0,2	4,0
Inflationsrate in %	8,0	6,5	57,6	20,5	4,5
Leistungsbilanz in % BIP	-3,9	-2,3	4,3	3,9	3,6
Malaysia					
BIP Wachstum in %	8,6	7,7	-7,5	5,4	7,0
Inflationsrate in %	3,6	2,7	5,3	2,8	3,2
Leistungsbilanz in % BIP	-4,6	-4,9	14,2	16,3	9,6
Philippinen					
BIP Wachstum in %	5,7	5,1	-0,5	3,2	3,4
Inflationsrate in %	8,1	8,4	9,7	6,7	4,8
Leistungsbilanz in % BIP	-4,7	-4,8	2,0	9,8	5,2
Südkorea					
BIP Wachstum in %	7,1	6,2	-5,8	10,7	8,0
Inflationsrate in %	5,0	4,5	7,5	0,8	2,3
Leistungsbilanz in % BIP	-4,8	-1,9	13,3	6,4	-0,3
Thailand					
BIP Wachstum in %	5,5	-1,3	-10,0	4,2	5,0
Inflationsrate in %	5,8	5,6	8,1	0,3	2,5
Leistungsbilanz in % BIP	-7,9	-1,9	12,7	8,7	5,7

Quelle: Dresdner Bank (1999, 2000); IMF (1999d), Tab. 1.3 und Tab. 1.5.

Anhang 3: Wachstum, Inflation, Leistungsbilanz

Literatur

- Aschinger, Gerhard* (1998): An Economic Analysis of the East Asia Crisis, Intereconomics, March/April 1998 S. 55–72
- BIS (1999): International Banking and Financial Market Developments, Quarterly Reviews, Basel August 1999
- (1998): 68. Jahresbericht, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel Juni 1998
- (1999): 69. Jahresbericht, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel Juni 1999
- Cline, William R.* (1994): International Debt Reexamined, Institute for International Economics, Washington D.C.
- (1998): IMF-Supported Programs in the East Asian Financial Crisis, IIF Research Papers No. 98-1, Institute of International Finance, Washington D. C. May 1998
- Deutsche Bundesbank (1998): Geschäftsbericht 1997, Frankfurt am Main Mai 1998
- (1999a): Geschäftsbericht 1998, Frankfurt am Main Mai 1999

- (1999b): Zur Bedeutung von Fundamentalfaktoren für die Entstehung von Währungskrisen in Entwicklungs- und Schwellenländern, Monatsbericht, April 1999, S. 15–28.
- (1999c): Neuere Ansätze zur Beteiligung des Privatsektors an der Lösung internationaler Verschuldungskrisen, Monatsbericht, Dezember 1999, S. 33–50.
- Dresdner Bank (1999): Wirtschaft International, Frankfurt März – Juni – September–Dezember 1999.
- (2000): Wirtschaft International, Frankfurt Juni 2000.
- Economist (1999a): Diminishing returns, The Economist October 9th 1999
- (1999b): A Stich in Time, Survey Global Finance, The Economist January 30th 1999, S. 10–12.
- (1999c): Fix or Float?, Survey Global Finance, The Economist January 30th 1999, S. 15–17.
- (1999d): Helping the Third World, How to make aid work, The Economist June 26th 1999.
- Edwards, Sebastian (1999): How Effective are Capital Controls? Journal of Economic Perspectives Vol. 13 (Fall 1999) 4, S. 65–84
- Eichengreen, Barry (1999): Is Greater Private Sector Burden Sharing Impossible?, Finance & Development, September 1999, S. 16–19
- FAZ (1999): Bischöfe fordern raschen Schuldenerlaß für arme Länder, Politik, Frankfurter Allgemeine Zeitung 14. Juni 1999
- Fukuyama, Francis (1998): Asiens Werte, Asiens Krise, Die Zeit, Hamburg 20. März 1998
- Handelsblatt (1999): Schuldenerlaß für die ärmsten Länder, International, Handelsblatt Düsseldorf 8. Februar 1999
- Herz, Wilfried (1999): Peanuts für die Armen, Der Washingtoner Schuldenerlass macht ohne einen Politikwechsel in der Dritten Welt keinen Sinn, Die Zeit, Hamburg 30. September 1999.
- IMF (1998): World Economic Outlook, International Monetary Fund, Washington D.C. October 1998.
- (1999a): Debt Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), International Monetary Fund, Washington D.C. 5. September 1999; <http://www.imf.org/external/np/hipc/hipc.html>.
- (1999b): HIPC Initiative – A Progress Report, International Monetary Fund, Washington D.C. 22. September 1999; <http://www.imf.org/external/np/hipc/prog3/092299.html>.
- (1999c): Financing the HIPC and ESAF Initiatives, International Monetary Fund, Washington D.C. 27. September 1999; <http://www.imf.org/external/np/sec/nb/1999/NB9962.html>.
- (1999d): World Economic Outlook, International Monetary Fund, Washington D.C. October 1999.
- (1999e): IMF Tightens Defences Against Financial Contagion by Establishing Contingent Credit Lines, Press Release No. 99/14, International Monetary Fund, Washington D.C. April 25th 1999.

- (1999a): Financial Crises in Emerging Markets, Institute of International Finance, Washington D.C. January 1999.
- IIF (1999b): Capital Flows to Emerging Market Economies, Institute of International Finance, Washington D.C. 25 September 1999.
- Kaminsky, Graciela / Lizondo, Saul / Reinhart, Carmen M.* (1997): Leading Indicators of Currency Crisis, IMF Working Paper 97/79, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Knowles, James C / Pernia, Ernesto M / Racelis, Mary* (1999): Social Consequences of the Financial Crisis in Asia, Economic Staff Paper # 60, Asian Development Bank, Manila November 1999.
- Langhammer, Rolf J.* (1999): Mit Schuldenerlass allein ist es nicht getan, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt 17. Mai 1999.
- Lane, Timothy / Gosh, Atish R / Hamann, Javier / Phillips, Steven / Schulze-Ghattas, Marianne / Tsikata, Tsidi* (1999) IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea and Thailand: A Preliminary Assessment, International Monetary Fund, Washington D.C. January 1999.
- Menkhoff, Lukas / Reszat, Beate* (Hg./1998): Asian Financial Markets – Structures, Policy Issues and Prospects, Nomos Baden-Baden 1998.
- OECD (1999): Jüngste Erfahrungen mit Kapitalströmen in die aufstrebenden Marktwirtschaften, OECD Wirtschaftsausblick, Paris Juni 1999, S. 197–218.
- Piazolo, Marc* (1995a): Determinants of South African Economic Growth, 1945–1990, Journal of International and Comparative Economics, No. 4 (1995) S. 289–325.
- (1995b): Determinants of South Korean Economic Growth, 1955–1990, International Economic Journal, Vol. 9 (1995) 4, S. 109–133.
- (1999): Südostasien, Die Hinterlassenschaften der Asienkrise: Heilsamer Schock oder Ende des Wirtschaftswunders? Forum Länderanalysen, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 7. Juni 1999.
- Prennushi, Giovanna / Ferreira, Francisco / Ravallion, Martin* (1999): Macroeconomic crisis and poverty: Transmission mechanisms and policy responses, World Bank Working Paper, World Bank Washington D.C.
- Reisen, Helmut* (1999): After the Great Asian Slump: Towards a Coherent Approach to Global Capital Flows, Policy Brief No. 16, OECD Paris 1999.
- Sachs, Jeffrey* (1998): Making it work, Global Capitalism, The Economist September 12th 1998.
- Schinasi, Garry J. / Drees, Burkhard / Lee, William* (1999): Managing Global Finance and Risk, Finance & Development, Vol. 36 (December 1999) 4, S. 38–41.
- Schwiete, Mark* (1999a): Liberalisierung des Kapitalverkehrs in Emerging Markets, Trends Wirtschaftsanalysen, Dresdner Bank 1. Quartal 1999, S. 23–26.
- (1999b): Kapitalverkehr liberalisierung in Emerging Markets, Trends Wirtschaftsanalysen, Dresdner Bank 2. Quartal 1999, S. 18–21.
- Tietmeyer, Hans* (1999): Ein genereller Schuldenerlaß für die ärmsten Entwicklungsländer?, in: Deutsche Bundesbank (1999): Auszüge aus Presseartikeln Nr. 7, Frankfurt 1. Februar 1999, S. 1–6.
- World Bank (1998): Global Development Finance, Analysis and Summary Tables, Washington D.C. 1998

- (1999a): World Development Indicators, Washington D.C. 1999.
- (1999b): Poverty in East Asia, Social Policy and Governance, Washington D.C.; <http://www.worldbank.org/poverty/eacrisis/sector/poverty/povcwp2.html>.
- (1999c): Poverty and Malaysia, Social Policy and Governance, Washington D.C.; <http://www.worldbank.org/poverty/eacrisis/countries/malay/pov1.html>.
- (1999d): Latest World Bank poverty update shows urgent need to better shield poor in crisis, News Release No. 99/2214/S, Washington D.C. June 2, 1999.
- (1999e): Indonesia and Poverty, The Response to the Crisis, Social Policy and Governance, Washington DC.; <http://www.worldbank.org/poverty/eacrisis/countries/indon/pov2.html>

Therapien mit Nebenwirkungen – zur notwendigen Ergänzung ökonomischer Anpassungen durch eine soziale und eine politische Dimension

Von Gerhard Kruijp

I. Die Asienkrise, ihre sozialen Folgen und die Lehren für die Zukunft

Marc Piazzolo stellt Ablauf, Ursachen, soziale Folgen und wirtschaftspolitische Lehren der Asienkrise ab 1997 dar. Eine „Aufarbeitung“ der Asienkrise ist tatsächlich auch im Kontext der Diskussion um Entschuldungsstrategien von Bedeutung. Denn diese Diskussion ist zumindest im zivilgesellschaftlichen Bereich außerhalb des wirtschaftswissenschaftlichen mainstreams durch eine zunehmende Infragestellung marktwirtschaftlicher Entwicklungsmodelle und der von der Dynamik des Weltmarktes getragenen Globalisierung geprägt. Schon nach der Wirtschaftskrise in Mexiko 1994 war dort und in ganz Lateinamerika in breiten gesellschaftlichen Bereichen von einem „Scheitern der neoliberalen Rezepte“ die Rede. Auch die Asienkrise ist Wasser auf die Mühlen derjenigen, die dem viel gepriesenen Modell der südostasiatischen Tigerstaaten immer schon skeptisch gegenübergestanden waren. Und in der Tat: Wenn man vor der Asienkrise mit Hinweis auf die empirisch feststellbaren Entwicklungserfolge dieser Länder alternative Strategien als diskreditiert ansah, muss man heute auch die Empirie dieser Krise und die daraus sich ergebende Infragestellung des ostasiatischen Entwicklungsweges zumindest ernst nehmen. Trotzdem zeigt Piazzolo durch die Analyse der Ursachen der Krise und durch den begründeten Verweis auf ihre voraussichtlich schnelle Überwindung, dass die Krise nicht verlangt, die wirtschaftspolitischen Grundeinsichten über Bord zu werfen, die zu einer positiven Bewertung der südostasiatischen Modelle geführt hatten. Gleichzeitig konnte er aber zeigen, welche hohen Risiken mit diesem Modell verbunden sind, vor allem, wenn in dem komplexen Maßnahmenmix im Bereich von Ökonomie und Politik einzelne wichtige Teile zu wenig berücksichtigt werden (z. B. Bankenaufsicht, Korruptionsbekämpfung etc.). Es wäre trotz denkbarer Krisenprävention naiv zu glauben, solche Fehler könnten in Zukunft grundsätzlich vermieden werden und dementsprechend vergleichbare Krisen nicht mehr vorkommen. Das bedeutet aber, dass eine mit diesen Risiken verbundene Weltmarktintegration nur zumutbar ist, wenn sie durch entsprechende

soziale Maßnahmen gemildert und abgedeckt wird. Neben der Notwendigkeit des Aufbaus sozialer Sicherungssysteme auf nationaler Ebene stellt sich dabei die Frage nach einer international organisierten „Rückversicherung“, um ein Funktionieren dieser Sicherungssysteme auch im Falle heftiger Wirtschaftskrisen auf nationaler oder regionaler Ebene zu gewährleisten.¹

Ergänzend zu den Ausführungen von Marc Piazolo verweise ich auf Arbeitspapiere, die von der Weltbank unter dem Eindruck der Asienkrise zur Frage der sozialen Folgen und ihrer Bewältigung erarbeitet worden sind. Dort werden die wichtigsten, armutserzeugenden Transmissionsriemen von Wirtschaftskrisen folgendermaßen zusammengefasst²:

- Veränderungen der relativen Preise, insbesondere im Verhältnis von Löhnen und den für die Armen besonders relevanten Preisen für Lebensmittel,
- Rückgang der Nachfrage nach Arbeit, was meist höhere offene oder versteckte Arbeitslosigkeit zur Folge hat,
- die Wirkungen der in Krisen meist stark ansteigenden Inflation, die häufig zur Entwertung von Rücklagen führt,
- Verringerungen der Sozialtransfers und
- Verschlechterungen des Lebensumfeldes und der Infrastruktur, z. B. in Fragen der Gesundheitsfürsorge, des Bildungswesens und nicht zuletzt auch der öffentlichen Sicherheit.

Die Erfahrung mit den bisherigen Krisen hat deutlich gemacht, dass viele dieser Auswirkungen irreversibel sind und lange über die akute Krise hinaus die Entwicklung eines Landes behindern können.³ Wenn beispielsweise Kinder auf Grund der akuten Armut ihrer Familien aus der Schule abgezogen werden oder Studenten ihr Studium abbrechen, nehmen sie die Ausbildung nach der Krise häufig nicht wieder auf. Viele von ihnen werden in langfristig schädliche Formen von Kinderarbeit oder sogar Kinderprostitution gezwungen. Verloren gegangene Arbeitsplätze entstehen nach der Krise erst langsam wieder – und wer-

¹ Diese z. B. mit der Rawls'schen Gerechtigkeitstheorie moralisch gut begründbare Forderung verliert nicht dadurch ihren Wert, dass es derzeit dafür weder überzeugende Lösungen noch eine internationale Durchsetzungsmacht gibt. Begründete moralische Forderungen mit Hinweis auf die Probleme ihrer Realisierung zu diskreditieren ist ebenso ein Fehlschluss, wie die moralische Bewertung eines Handelns ohne Berücksichtigung von dessen Folgen. Immerhin spricht auch die Weltbank von einem „system of intergovernmental transfers“: *Managing the social dimensions of crisis* (1999), 8. Zur Frage sozialer Sicherungssysteme in den Entwicklungsländern vgl. insgesamt Sachverständigengruppe (1997).

² *Prennushi/Ferreira/Ravallion* (o.J.), S. 1.

³ Vgl. *Managing the social dimensions of crisis* (1999).

den dann nicht wieder mit den früheren Arbeitnehmern besetzt. Noch weit schlimmer sind die Effekte des Hungers von Kindern auf Lernfähigkeit und spätere Leistungsfähigkeit, die langfristigen Folgen von Krankheiten und Epidemien, die wegen einer Vernachlässigung des Gesundheitswesens nicht bekämpft wurden, oder die langfristigen Folgen von armutsbedingter Migration, Entwurzelung und Zerstörung traditioneller sozialer Netze. Auch der Aspekt der öffentlichen Sicherheit wird in seiner Bedeutung zunehmend erkannt: Wenn auf Grund einer wirtschaftlichen Krise mit drastischen Verarmungsprozessen die Kriminalitätsrate ansteigt, entstehen nicht nur während der Krise hohe materielle und immaterielle Kosten des Selbstschutzes, auch nach der Krise wird die Kriminalitätsrate kaum auf das Niveau vor der Krise zurückfallen und die wirtschaftliche Entwicklung weiterhin stark beeinträchtigen. Die sozialen Effekte ökonomischer Krisen überdauern also um mehrere Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, den Zeitraum der ökonomischen Krise im engeren Sinne.

Das zitierte Arbeitspapier der Weltbank betont auch, dass es erfahrungsgemäß ausgesprochen schwierig ist, während einer akuten Krise soziale Sicherungssysteme zu entwickeln, obwohl häufig erst in einer solchen Krise das allgemeine Bewusstsein dafür entsteht, dass sie dringend notwendig wären. Es kommt darauf an, möglichst krisenfeste Sicherungsnetze in Zeiten positiver wirtschaftlicher Entwicklung aufzubauen, damit im Falle einer Krise die armutsfördernden Effekte zumindest gemildert werden.⁴

Trotz dieser Forderung nach Prävention und anders als bei den früheren Strukturanpassungsprogrammen, die im Rahmen ihrer Radikalkuren ohne Rücksicht auf soziale Kosten eine Reduktion der Staatsausgaben erzwangen, gehen heute zumindest die offiziellen Politikvorschläge von IWF und Weltbank von der Erkenntnis aus, dass eine effiziente Armutsbekämpfung mit öffentlichen Mitteln gerade während der Krise unbedingt notwendig bleibt. Nur so können vorhandenes Human- und Sozialkapital als Voraussetzungen für eine Überwindung der Krise erhalten werden. Dabei müssen bei den kurzfristig zu ergreifenden Maßnahmen die Übergänge in langfristige Strategien und die Kompatibilität zu den langfristig notwendigen strukturellen Reformen bereits mitgedacht werden. Zu den Empfehlungen, die von der Weltbank gegeben werden, gehören: Generell muss der Armutsbekämpfung Priorität eingeräumt werden. Maßnahmen zur Steigerung der Staatseinnahmen sollten eine Anhebung der indirekten Steuern möglichst vermeiden. Es sei im Allgemeinen besser, vorübergehend die Besteuerung höherer Einkommen und Vermögen zu steigern. Bei der Kürzung von Staatsausgaben sollten Programme in den Bereichen von Grundschulbildung, Basisgesundheitsdiensten, elementaren Maßnahmen sozialer Sicherheit und wichtigen Infrastrukturmaßnahmen (Wasserversorgung etc.) ver-

⁴ *Prennushi/Ferreira/Ravallion* (o.J.), S. 5.

schont bleiben. Durch finanzielle Unterstützung von Kindern sollte es deren Familien ermöglicht werden, die Kinder weiterhin zur Schule gehen zu lassen, wie dies etwa durch das indonesische „Stay in School“-Programm versucht wird.

II. Unterschiedliche Entschuldungsstrategien und ihre sozio-ökonomischen Auswirkungen

Das im Titel des Beitrags von Piazzolo angegebene Thema ist von einer kaum zu bearbeitenden Komplexität. Die Beschreibung von sozio-ökonomischen Auswirkungen unterschiedlicher Entschuldungsstrategien setzt nämlich erstens eine Typologie solcher Strategien und zweitens die Möglichkeit voraus, bei der Analyse der Ursachen sozialer Probleme den Faktor einer bestimmten Entschuldungsstrategie gegenüber anderen Faktoren zu isolieren. Darüber hinaus gibt es enorme Schwierigkeiten, die relevanten sozio-ökonomischen Probleme zu definieren und mit Hilfe geeigneter Indikatoren zu messen (dazu siehe Kapitel III.). Schließlich kann ein und dieselbe Strategie je nach der Situation, auf die sie angewandt wird, zu verschiedenen Resultaten führen. Bestimmte Maßnahmen setzen ein gewisses Maß an ökonomischen Ressourcen oder bestimmte politische Rahmenbedingungen voraus, die nicht überall gegeben sind. Auch der Faktor Kultur und Mentalität dürfte eine Rolle spielen. Trotzdem kommt man um eine wenigstens annäherungsweise Beantwortung der Frage nach sozio-ökonomischen Auswirkungen unterschiedlicher Strategien nicht herum, da jede sozialetische Betrachtung, die ja auch in der politischen Diskussion immer eine große Rolle spielt, wirtschaftspolitische Maßnahmen eben auch hinsichtlich ihrer sozio-ökonomischen Folgen zu bewerten hat.

Eine sehr grob vereinfachte Typologie von fünf unterschiedlichen Entschuldungsstrategien mit den zu erwartenden sozio-ökonomischen Auswirkungen könnte folgendermaßen aussehen:

1. Einseitiges Moratorium

Der betroffene Staat erklärt einseitig ein (befristetes oder unbefristetes) Moratorium für die Zahlung von Zinsen und Tilgung für die gesamte oder Teile der Auslandsschuld seines Landes. Es gibt bislang wenig Beispiele für ein solches einseitiges Vorgehen, weil es offensichtlich mit hohen Risiken verbunden ist. Alán García hat in Peru im Rahmen seiner heterodoxen Wirtschaftspolitik von 1985 bis 1990 einseitig eine Begrenzung des Schuldendienstes erklärt. Folge war, dass der Neuzufluss bi- und multilateraler neuer Kredite sowie von IWF-Mitteln blockiert wurde, die Kreditwürdigkeit des Landes stark absank und die ausländischen Direktinvestitionen zurückgingen. Zusammen mit einer Wirtschaftspolitik mit administrierten Wechselkursen, Preiskontrollen und Maß-

nahmen zur Erhöhung der Massenkaufkraft führte dies zwar zu Beginn zu einem kurzzeitig hohen Wachstum, schon nach zwei Jahren aber in einen hyperinflationären Prozess (1990: 7.650 %) mit extrem hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten. Auch wenn eine solch verfehlte Wirtschaftspolitik nicht unbedingt mit einem einseitigen Moratorium verbunden sein muss, überwiegen doch die mit dem Verlust an Kreditwürdigkeit zumindest mittel- und langfristig verbundenen Nachteile. Das Moratorium Russlands 1998 zeigt, dass die Wirkung einer solchen Maßnahme natürlich auch von der ökonomischen Potenz eines Landes, seinem militärischen Bedrohungspotenzial und den politischen Rahmenbedingungen abhängt. Große und mächtige Staaten können sich ein Moratorium sicherlich eher „leisten“ als kleine. Trotzdem kann ein einseitiges Moratorium allenfalls eine kurzfristige Maßnahme sein und muss sehr schnell zu Verhandlungen mit den Gläubigern führen, um Umschuldungen bzw. Schuldenerlass zu vereinbaren. Schwer abzuwägen ist, welche Wirkung ein von allen Schuldnerstaaten gemeinsam erklärtes einseitiges Moratorium hätte. Abgesehen davon, dass wenig für die Wahrscheinlichkeit seines Zustandekommens spricht, wäre es im Falle einer vollständigen Abkoppelung dieser Länder von den Industriestaaten ökonomisch höchst riskant, andernfalls könnte es allenfalls als vorübergehendes Druckmittel in Verhandlungen eine Rolle spielen.

2. Unkonditionierter vollständiger Schuldenerlass

Gewissermaßen als umgekehrtes Extrem wäre denkbar und wurde vor allem im Zusammenhang der Debatte um die „500-Jahr-Feier“ der Entdeckung/Eroberung Amerikas und nochmals in der Millenium-Debatte von einigen Gruppen gefordert, allen oder einigen besonders armen Schuldnerländern ihre Auslandsschuld vollständig und ohne Bedingungen zu erlassen. Unabhängig von der Frage der Realisierbarkeit und der Frage, wer die Kosten einer solchen Maßnahme zu tragen hätte, bestehen durchaus Zweifel, ob sie über eine kurzfristig vielleicht sich ergebende Entlastung hinaus langfristig den Entwicklungsprozess dieser Länder positiv unterstützen würde. Wahrscheinlich entfielen der Druck auf die Eliten dieser Länder, diejenigen notwendigen Reformen durchzuführen, die verhindern könnten, dass das Land binnen weniger Jahre wieder in eine Verschuldungskrise hineingerät. Es gäbe wenig Gründe für die Annahme, dass die Eliten die gewonnene Entlastung tatsächlich für Maßnahmen der Armutsbekämpfung nutzen würden. Auch die Kreditwürdigkeit dieser Länder würde durch einen Schuldenerlass zumindest solange massiv beeinträchtigt, solange nicht eine deutlich reformorientierte Politik sichtbar würde. Piazolo hat in seinem Beitrag diese Frage diskutiert und kommt zu dem Ergebnis, einen vollständigen, unkonditionierten Schuldenerlass auf Grund dieser Argumente abzulehnen.

3. Unkonditionierte Umschuldung ohne Reformen

Ebenfalls abzulehnen ist eine Entschuldungsstrategie, die das Problem nur immer wieder in die Zukunft verlagert, indem Umschuldungsmaßnahmen ergriffen werden, die notwendigen Reformen zur Beseitigung der Ursachen der Verschuldungskrise aber nicht zustandekommen. Diese Strategie ist hinsichtlich der Erhaltung der Kreditwürdigkeit des Landes günstiger als ein Moratorium oder ein unkonditionierter Schuldenerlass, schafft aber auch kaum Entlastung für den Haushalt des Staates und die finanzielle Abhängigkeit der Unternehmen. Eine solche Strategie kann nur dann sinnvoll sein, wenn Maßnahmen ergriffen werden, die sicherstellen, dass das eingeführte Kapital für produktive Aufgaben investiert wird und so durch langfristig wirksame Wachstumssteigerungen die Möglichkeit der Schuldenrückzahlung geschaffen wird.

4. Unbedingte Einhaltung der Zahlungsverpflichtungen ohne Rücksicht auf soziale Kosten

Diese harte Umsetzung des Grundsatzes „pacta sunt servanda“, koste es, was es wolle, ist in der Realität nicht bis ins Extrem durchsetzbar. Diese Strategie liegt auch nicht im Interesse der Gläubiger, da sie ihre Kredite allenfalls zum Teil zurückerhalten könnten und langfristig Kreditgeschäfte mit diesem Schuldnerland nicht mehr möglich wären. Auch wären die sozialen Kosten für die betroffenen Menschen in einem solchen Land so extrem hoch, dass sie letztlich zu enormen politischen Kosten für diejenigen Organisationen und Personen führen würden, die eine solche Strategie bis zum Ende durchzuhalten versuchten. Schließlich ließen sich die entstehenden sozialen Probleme wahrscheinlich nicht mehr begrenzen: Hungerrevolten, Bürgerkriege, Migrationswellen und die Erosion jeglicher sozialer und staatlicher Ordnung schaffen ein Bedrohungspotenzial, das die Industrieländer zum Eingreifen zwingen würde – wobei Beispiele ähnlicher Krisen zeigen, dass der Druck zum Eingreifen durchaus je nach Situation und Bedeutung des Landes variieren würde.

5. Konditionierter teilweiser Schuldenerlass

Als fünfter Typ bleibt die große Bandbreite von Entschuldungsstrategien, die einen teilweisen oder vollständigen Schuldenerlass mit länderspezifischen Bedingungen verbinden. Diese Strategien werden in unterschiedlichen Ausprägungen angewandt. Die Bedingungen, bei denen es durchaus darauf ankommt, ob sie diktiert, gemeinsam ausgehandelt oder einem allgemeinen Verfahren entsprechend angewandt werden (siehe Kapitel IV.), beinhalten Strukturanpassung, Armutsbekämpfung, politische Reformen, Einhaltung der Menschenrechte,

Umweltschutz usw. Selbstverständlich müssen die Maßnahmen, die sich aus den Bedingungen ergeben, auf die Situation des Landes angepasst werden und können nicht aus allgemeinen Rezepten bestehen. Wenn sie der Situation des Landes adäquat sind und das Kriterium der Armutsbekämpfung entsprechend den neuesten Einsichten von IWF und Weltbank tatsächlich auch angewandt wird, besteht die Chance, dass die sozio-ökonomischen Auswirkungen langfristig tragbar sind und im Vergleich zu den ersten vier Strategien jedenfalls weniger problematisch ausfallen.

Ich kann hier nicht auf die bisherigen Erfahrungen mit Strukturanpassungsmaßnahmen (SAP, vgl. das Korreferat von Jörg Waldmann) eingehen, möchte mir aber zwei grundsätzliche Bemerkungen erlauben: Erstens bestehen diese SAP-Konzepte zunächst immer aus einem ganzen Bündel möglichst gut aufeinander abgestimmter Maßnahmen. Probleme entstehen häufig nicht aus der Anwendung dieses Maßnahmenbündels, sondern daraus, dass nicht alle Teile des Konzepts gleich konsequent umgesetzt werden. Wo SAP scheitert, liegt dies oft nicht am Konzept selbst, sondern an seiner nur teilweisen oder halbherzigen Umsetzung. Oft sind es die Partikularinteressen der in den betroffenen Ländern herrschenden Eliten, die dazu führen, dass es nur zu einer „halbierten Strukturanpassung“ kommt, weil die für diese Eliten möglicherweise nachteiligen Maßnahmen (z. B. ein effektives System direkter Besteuerung) politisch verhindert werden oder die zur Armutsbekämpfung gedachten Maßnahmen politisch zu Wahlkampfzwecken missbraucht werden (wie dies z. B. beim Sozialprogramm PRONASOL in Mexiko durch die Staatspartei PRI geschehen ist).

Zweitens besteht bei der Beurteilung von SAP immer das analytische Problem, dass bestimmte Phänomene nicht eindeutig auf die Maßnahmen der SAP zurückgeführt werden können. Die einzelnen Ursachefaktoren lassen sich kaum isolieren, so dass es in vielen Diskussionen sowohl das Argument gibt, es sei „zu wenig Markt“ durchgesetzt worden, wie das Argument, die Probleme seien auf „zu viel Markt“ zurückzuführen. Beide Positionen sind innerhalb ihres jeweiligen theoretischen Bezugsrahmens plausibel.

III. Demokratische Bewertung von Strukturanpassungsmaßnahmen

Nicht zuletzt wegen solcher Schwierigkeiten, die sozio-ökonomischen Auswirkungen zu erfassen, dafür Indikatorensysteme zu entwickeln, die Phänomene auf bestimmte Ursachen zurückzuführen und sie zu bewerten, hat die Weltbank die Initiative ergriffen, in der Analyse und Bewertung mit Hilfe eines partizipativen Verfahrens die Betroffenen über Nicht-Regierungs-Organisationen mit einzubeziehen, anstatt sich nur auf offizielle Statistiken und die gewöhnlichen sozialwissenschaftlichen Erhebungsmethoden zu verlassen, die gerade für arme

Länder oft nur wenig aussagekräftiges Material liefern. Im Rahmen der 1997 gestarteten „Structural Adjustment Participatory Review Initiative“ (SAPRI) der Weltbank⁵ werden für bisher sieben Länder (Ghana, Mali, Uganda, Zimbabwe, Ecuador, Ungarn und Bangladesh) öffentliche Foren mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung abgehalten, auf denen dann Forschungsschwerpunkte festgelegt werden. Nach Abschluss der vereinbarten Feldstudien sollen die Ergebnisse zusammengetragen und in einem zweiten Forum ausgetauscht und bewertet werden. Dabei ist es ein explizit formuliertes Prinzip dieser Vorgehensweise, die sozio-ökonomische Situation aus der Perspektive der Armen zu betrachten und die Armen als kompetente Subjekte des Verstehens und der Verbesserung ihrer eigenen Situation ernst zu nehmen⁶.

Am Beispiel Uganda⁷ möchte ich zeigen, welche Themen dabei eine Rolle spielen – und es wird sichtbar, wie kontrovers die Sichtweisen sind, mit denen die Probleme betrachtet werden. Als Studienschwerpunkte wurden dort vereinbart:

- Erarbeitung von Erklärungen für die Unterschiede zwischen statistischen Armutsindikatoren, die sich positiv entwickelt haben, und dem Empfinden der meisten Betroffenen, in deren Bewusstsein die Armut nicht abgenommen hat.
- Auswirkungen der Privatisierungen auf die Gesellschaft hinsichtlich Arbeitslosigkeit, dem Gefühl der Überfremdung, wenn bislang nationale Unternehmen von ausländischem Kapital übernommen werden, hinsichtlich der Effekte auf Korruption und Machtverhältnisse usw.
- Kontrovers beurteilte Auswirkungen reduzierter Staatsausgaben auf soziale Dienste in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Infrastruktur.
- Reform der öffentlichen Verwaltungen einschließlich des dort vorgenommenen Stellenabbaus, der einerseits zur Effektivitätssteigerung und Kosteneinsparung, andererseits zum Ansteigen von Arbeitslosigkeit beitrug.
- Auswirkungen von marktorientierten Reformen auf die Agrarproduktion, wobei einigen Vorteilen (Produktivitätssteigerung, bei einigen Produzenten höhere Einkommen, damit auch Reduktion von Armut auf dem Land) auch Nachteile gegenüberstehen (höhere Marktabhängigkeit des eigenen Le-

⁵ Vgl. Structural Adjustment Participatory Review Initiative (o.J.).

⁶ Vgl. den Bericht über das erste globale Forum von SAPRI, Kap. VII: Key issues raised during discussions (o.J.), S. 5. Auch bei der Vorbereitung des neuen Weltentwicklungsberichts der Weltbank werden die Armen einbezogen: *Narayan/Chambers/Kaul Shah/Petes* (2000).

⁷ Vgl. Terms of Reference for Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI), Uganda Country Studies (1999), S. 5–13.

bensunterhalts im Vergleich zur Subsistenzwirtschaft, Verlust der Kontrolle von Frauen über die Produktion von Lebensmitteln, damit verbunden höhere Versorgungsunsicherheit für viele Familien).

Insgesamt kann SAPRI als ein hochinteressanter neuer Forschungsansatz betrachtet werden, der mit seiner partizipativen Methode nicht nur das Ziel einer umfassenderen Analyse und Bewertung verfolgt, sondern auch einen Beitrag zur Entwicklung und politischen Durchsetzung von Lösungen leistet.

IV. Auswirkungen auf das politische Feld

Verschuldungskrisen haben auch enorme Auswirkungen auf das politische System und die politische Kultur des betreffenden Landes. Ökonomische Analysen und Lösungsvorschläge neigen dazu, diese Konsequenzen zu unterschätzen. Verschuldungskrisen stellen die Legitimität des politischen Systems und das Ansehen der herrschenden Elite massiv in Frage. Sie lassen diese Elite – ob berechtigt oder nicht – als inkompetent erscheinen. Oft wird deutlich, wie wenig sich diese Elite tatsächlich für das Wohl der eigenen Bevölkerung einsetzt. Die starke Abhängigkeit des Landes vom Weltmarkt, von einzelnen Rohstoffen, oft auch wenigen anderen Ländern wird sichtbar – ebenso wie Fälle von Korruption, illegaler Kapitalflucht und eklatantem Missmanagement. Von außen aufgezwungene Strukturanpassungsprogramme verstärken noch diese Effekte. In einer solchen Situation werden die herrschenden Eliten alles versuchen, um die Schuld an der Krise der kolonialen Geschichte, der fortbestehenden Außenabhängigkeit und den aus ihrer Sicht oft neokolonialistisch auftretenden internationalen Institutionen und den Gläubigern zuzuschieben. Damit wird aber auch das Minderwertigkeitsgefühl und die Erwartungshaltung auf Hilfe von außen in der eigenen Bevölkerung verstärkt. Eigenanstrengungen erscheinen als wenig aussichtsreich und werden gelähmt. Es kommt zu einer Konfliktinszenierung, bei der IWF, Weltbank, der Weltmarkt und die Gläubiger auf der einen einem solidarischen Block aller Gruppen des betreffenden Landes auf der anderen Seite gegenüberstehen, obwohl es zwischen diesen Gruppen, zwischen Herrschenden und Beherrschten, zwischen den Eliten und der breiten Bevölkerung, zwischen Reichen und Armen meist massive Interessensgegensätze gibt und die Krise des betreffenden Landes sehr wohl auch damit zusammenhängt, dass es keinen vernünftigen Interessensausgleich zwischen diesen Gruppen gegeben hat und gibt. In einer solchen Konstellation kann der Druck von außen, selbst wenn er sich in einer Konditionalität zugunsten der Armutsbekämpfung, der Demokratisierung und der Einhaltung von Menschenrechten ausdrückt, auch zu einem Entwicklungshindernis werden. Dieser Dynamik wird man nur entrinnen können, wenn es zu Allianzen zwischen reformorientierten internen und externen Akteuren kommt und die Armen im Land sich organisieren und ihre Interessen vertreten können. Dass hier eine besondere Aufgabe und Verantwortung bei den

Nicht-Regierungs-Organisationen liegt, ist klar, auch wenn man letztere gewiss nicht idealisieren darf. Eine große Verbesserung der Situation könnte ein allgemein vereinbartes internationales Insolvenzverfahren für hoch verschuldete Länder bringen⁸, weil dadurch die Abläufe der Krisenbewältigung nach einer allgemeinen Regel und nicht in kontingenter Abhängigkeit von einzelnen mächtigen Institutionen oder der meist als Kartell auftretenden Gruppe der Gläubiger vonstatten gehen würden.

Literatur

Deutsche Kommission Justitia et Pax (Hg./1999): Neue Wege zur Lösung der internationalen Schuldenfrage, Stellungnahme, 27.5.1999. Bonn.

Key issues raised during discussions, SAPRI, World Bank (o.J.) (www.worldbank.org/research/sapri/fgfissue.htm).

Managing the social dimensions of crises: good practices in social policy. World-Bank (1999) (www.worldbank.org/poverty/crises/goodprac.pdf).

Narayan, Deepa / Chambers, Robert / Kaul Shah, Meera / Petesch, Patti (2000): Crying out for change: Voices of the poor, Washington.

Prennushi, Giovanna / Ferreira, Francisco / Ravallion, Martin (o.J.): Macroeconomic crisis and poverty: Transmission mechanisms and policy responses (www.worldbank.org/poverty/crises/crises.pdf).

Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ (1997): Soziale Sicherungssysteme als Elemente der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern, Bonn.

Structural Adjustment Participatory Review Initiative. Project Description (o.J.) (www.worldbank.org/research/sapri/saprdescnew.htm).

Terms of Reference for Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI), Uganda Country Studies (1999) (www.worldbank.org/research/sapri/uganda/torugand.htm).

⁸ In der letzten Zeit von vielen verstärkt gefordert, z. B. auch von der Deutschen Kommission Justitia et Pax (Hg./1999).

Die soziale Implikation der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank

Von Jörg Waldmann

Die Bezeichnung *Internationale Schuldenkrise* fasst in verallgemeinernder Form zum Teil stark divergierende Problem- und Krisenszenarien in den Ländern der Dritten Welt zusammen. Neben vielen spezifischen Besonderheiten sind zur generellen Beurteilung einer auf staatlichen und/oder privaten Auslandsschulden basierenden Krise zwei Merkmale zu unterscheiden: *erstens* – der kurzfristige Liquiditätsengpass; *zweitens* – die strukturelle Zahlungsunfähigkeit. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass auf Grund des hohen Verflechtungsgrades ökonomischer Prozesse Liquiditätsprobleme keineswegs auf den Finanzsektor begrenzt bleiben müssen, sondern durch notwendige Anpassungsmaßnahmen (z. B. Wechselkurse) durchaus auch realwirtschaftliche Krisen mit sich bringen können, wie es zuletzt die sogenannte Asienkrise deutlich gezeigt hat.

Um die Bedeutung unterschiedlicher Lösungsstrategien besser einordnen zu können, scheint eine knappe Rückschau auf die Genese der internationalen Verschuldungskrise nebst den von den Internationalen Finanzinstitutionen und den im *Pariser Club* organisierten Gläubigerstaaten angewandten Krisenreaktionen lohnend. Daran anschließend folgt eine genauere Betrachtung der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank, die seit 1980 das Standardinstrument bei der Bewältigung von Zahlungsbilanzkrisen in der Dritten Welt sind und einen paradigmatischen Stellenwert in den Nord-Süd-Beziehungen besitzen. Ferner ist ein Blick auf die diesbezüglich anstehenden Modifikationen im Rahmen der aktuellen Entschuldungsinitiative für die hochverschuldeten armen Länder (*Heavily Indebted Poor Countries – HIPC*) unerlässlich.

I. Schuldenkrisen und die „erprobten“ Reaktionsmechanismen

Die Verschuldungskrise nahm 1982 in Mexiko ihren für alle Welt sichtbaren Lauf und dehnte sich sowohl auf den gesamten lateinamerikanischen Kontinent als auch auf andere Entwicklungsregionen der Welt aus. Zuvor war die Auslandsverschuldung der Länder des Südens in den späten 1960er und vor allem 70er Jahren stark angestiegen. Zwei Ursachenkomplexe können hierfür als maßgeblich angesehen werden. Zum einen verfolgten die meisten Entwick-

lungsländer ehrgeizige Entwicklungsstrategien. So setzte der lateinamerikanische Weg des *desarrollismo* hauptsächlich auf eine Politik der nachholenden Industrialisierung durch Importsubstitution mittels Produktion von Konsumgütern für die heimischen bzw. regionalen Märkte¹. In den meisten afrikanischen Staaten vertraute man stärker auf den Ausbau der Exportwirtschaft (vorwiegend mineralischer und agrarischer Rohstoffe), da die durch die Kolonialzeit geprägten Handelsstrukturen auch nach der Unabhängigkeit für viele Länder als die lukrativsten galten². Zur Finanzierung dieser Entwicklungsziele war der Rückgriff auf ausländisches Kapital zwingend erforderlich. Zum Zweiten drängten nach den beiden Ölkrisen der 70er Jahre die privaten Geschäftsbanken mit günstigen, aber dennoch kommerziellen Krediten auf die internationalen Finanzmärkte, die sie auf Grund der hohen Einlagen der Erdöl exportierenden Länder gerade bei europäischen Geschäftsbanken anbieten konnten („Petro-Dollars“). Während dieser Zeit erhöhte sich der Anteil der von Geschäftsbanken vergebenen Kredite am Gesamtschuldenstand bei zahlreichen Ländern beträchtlich, was zu Beginn der 80er Jahre drastische Folgen haben sollte. Ein weiteres Problem war die in vielen Fällen unzulängliche Verwendung der Kredite in den Entwicklungsländern: in vielen Staaten versandeten die Kredite in einer ineffizienten Bürokratie oder wurden von den Eliten konsumtiv genutzt und nicht investiert. Schätzungen gehen davon aus, dass rund 30 % der gesamten Auslandsverschuldung der Dritten Welt allein auf Rüstungsimporte zurückzuführen sind und weitere 20–30 % durch Kapitalflucht einer entwicklungsorientierten Verwendung entzogen wurden³.

Anfang der 80er Jahren änderten sich dann die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen dramatisch. Für fast alle Entwicklungsländer verschlechterten sich die *terms of trade*, was zur Folge hatte, dass die Exporteinnahmen deutlich zurückgingen, wohingegen die Kosten für zahlreiche Importgüter stiegen. Ein weiterer nachteiliger Faktor war das große Leistungsbilanzdefizit der USA, auf welches die Reagan-Administration mit einer strikten Hochzinspolitik reagierte, die schließlich zur Konsequenz hatte, dass sich die Kredite der Entwicklungsländer verteuerten und die Schuldendienstforderungen der Gläubiger wesentlich höher ausfielen als kalkuliert. Beide Effekte – sinkende Exporterlöse und sich verteuernde Kredite – führten dazu, dass die Auslandsschulden für viele Länder der Dritten Welt unbezahlbar und sie selbst somit zahlungsunfähig wurden.

¹ Vgl. Falk (1999), S. 18 f.; Messner (1996), S. 63.

² Diese Tendenz begünstigt haben sicherlich auch die seit 1964 laufenden handels- und entwicklungspolitischen Kooperationsabkommen (Jaounde I + II, Lomé I – IV) der Europäischen Gemeinschaft mit nunmehr 71 AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik). Lomé IV lief im Februar 2000 aus und soll im Mai diesen Jahres durch mehrere regionale Abkommen abgelöst werden.

³ Vgl. Nuscheler (1996), S. 314 ff.

Die Gläubiger (*Pariser Club* und die Lenkungsausschüsse der privaten Banken) begriffen die Krise zunächst offensichtlich als kurzfristiges Liquiditätsproblem und reagierten mit Angeboten zur Umschuldung, die den Schuldnern die Gelegenheit einräumen sollten, ihre Währungs-, Steuer- und Haushaltspolitik zu konsolidieren, um so mittelfristig wieder zahlungsfähig zu werden. Im Rahmen der Umschuldungsaktivitäten kam dem Internationalen Währungsfonds (IWF) eine besondere Rolle zu. Der Fonds versah seine Programme und Kreditvergaben mit strengen wirtschaftspolitischen Auflagen, die die Krisenländer mit der Unterzeichnung eines Beistandsabkommens zu bestätigen hatten⁴. Gleichzeitig war eines solches Abkommen erforderlich, um in den Genuss von Umschuldungsmaßnahmen zu gelangen. Denn sowohl die im *Pariser Club* organisierten Gläubigerstaaten als auch die Geschäftsbanken orientierten sich an den Empfehlungen der Washingtoner Institution, so dass deren Votum die Funktion eines unentbehrlichen Gütesiegels zukam. Ein prägendes Element der Verhandlungen mit den Schuldnern war dabei, jeden Fall einzeln zu behandeln (*case by case*-Prinzip). Auf diese Weise sollte verhindert werden, dass die Schuldner sich organisieren (wie es z. B. die *Cartagena-Gruppe* 1984 letztlich erfolglos versuchte) und entsprechend eine Verhandlungsposition hätten einnehmen können, die mit einem durchaus brisanten Stör- oder gar Bedrohungspotenzial versehen gewesen wäre⁵.

Die Kritik an der Art der Behandlung der Schuldner durch die Gläubiger wie auch ganz speziell an der IWF-Politik ließ nicht lange auf sich warten. Von zahlreichen Internationalen Organisationen (darunter UNICEF und die Weltgesundheitsorganisation) wurde in erster Linie der rein makroökonomische Ansatz des IWF bemängelt, der den Entwicklungsländern harte Anpassungsmaßnahmen abverlangte, welche zum einen den Zielen der Armutsbekämpfung zuwider liefen und zum anderen die Handlungsspielräume der Regierungen stark einschränkten oder gar vollends aufhoben⁶. Und auch die Forderungen des IWF nach Liberalisierung und Deregulierung (Stichwort: Weltmarktintegration) konnten nur wenig überzeugen und festigten stattdessen den häufig vorgebrachten Vorwurf, der IWF verfolge einzig die neo-imperialistischen Interessen

⁴ Bereits seit Anfang der 60er Jahre verband der IWF seine Stützungsaktionen mit ökonomischen Konditionen, die im Laufe der Zeit erweitert und verfeinert wurden. Hinzu kamen später – in Verbindung mit den Maßnahmen der Weltbank – auch politische Auflagen. Auch bei bilateralen Abkommen zur Um- oder Entschuldung bzw. Gewährung von Entwicklungshilfe nahm die Bedeutung der politischen Konditionalität zu, und erlangte mit Ende des Ost-West-Konflikts um das Jahr 1990 eine neue Qualität. Ausführlich zur Entwicklung des Konzepts Konditionalität: *Halm* (1997).

⁵ Vgl. *Andersen* (1998), S. 187 f.

⁶ Vgl. *Nuscheler* (1996), S. 321 ff.

der USA und Westeuropas und missbrauche seine Position dazu, die von den Industrienationen geprägte Weltwirtschaftsordnung zu festigen.

Mitte der 80er Jahre brachte der *Baker-Plan* frischen Wind in die Bemühungen zur Überwindung der Schuldenkrise. Nachdem zuvor die fiskalische Konsolidierung oberste Priorität genoss, sollte nun das Wirtschaftswachstum den Weg aus der Krise weisen. Hierzu wurde öffentliches, vor allem aber von den Geschäftsbanken bereitzustellendes privates Kapital benötigt, welches unter Beobachtung des IWF an die Länder des Südens vergeben werden sollte. Jedoch kam die Umsetzung des Plans auf Seiten der Banken nur sehr zögerlich voran, weshalb diese Initiative im Wesentlichen als gescheitert eingestuft werden muss. Insgesamt hat die ungelöste Schuldenkrise ebenso wie das strenge, von den Gläubigern diktierte Krisenmanagement die meisten Entwicklungsländer dermaßen gehemmt und häufiger noch zurückgeworfen, dass man schon bald die 80er Jahre gerade in Lateinamerika als *verlorenes Jahrzehnt* bezeichnete.

Tabelle
Verschuldungsdaten SILIC / SIMIC

SILIC							
Jahr	1982	1988	1990	1994	1995	1996	1997
Gesamtschulden (Mio. US-\$)	75.067	159.769	209.942	233.697	240.896	232.706	209.424
Gesamtschulden/ BSP (%)	46	103	139	125	111	94	74
Langfristige Schulden (%)	82	86	86	83	82	82	82
SIMIC							
Jahr	1982	1988	1990	1994	1995	1996	1997
Gesamtschulden (Mio. US-\$)	243.783	376.440	414.142	516.045	556.662	588.889	606.838
Gesamtschulden/ BSP (%)	40	54	48	41	39	38	37
Langfristige Schulden (%)	79	86	81	81	80	79	78

Quelle: World Bank: Global Development Finance (1998 und 1999a).

Gegen Ende der 80er Jahre wurde dann parallel zur Schuldenumwandlung durch neue Kredite dazu übergegangen, eine Schuldenreduzierung mittels Verzicht auf bilaterale Forderungen zu erlangen⁷. Dieses Instrument zielte unter Anwendung verschiedener Optionen sowohl auf die Länder mit niedrigem Einkommen (SILIC – *Severely Indebted Low Income Countries*) als auch auf die mit mittlerem Einkommen (SIMIC – *Severely Indebted Middle Income Countries*), deren Gesamtschuldenstände entsprechend höher waren⁸.

Der *Brady-Plan* hingegen zielte in erster Linie auf die SIMIC und versuchte auch die Geschäftsbanken zu teilweisen Forderungsreduzierungen zu bewegen, indem neue Instrumente zum Einsatz kamen (Rückkauf von Schuldentiteln auf dem Sekundärmarkt, *debt to equity swaps*, etc.). Diese Initiative war zumindest für einige Großschuldner erfolgreich, die auf diesem Wege ihre Verbindlichkeiten bei ausländischen Geschäftsbanken teilweise erheblich reduzieren konnten⁹.

II. Zwei Krisen der neunziger Jahre: Mexiko und Südostasien

1. Mexiko: Die Peso-Krise 1994/95

Nach der Umsetzung des Brady-Plans gegen Ende der 80er Jahre war es Mexiko gelungen, seine wirtschaftlichen Eckdaten zu stabilisieren und eine Erfolg versprechende Wachstumsphase zu starten. Durch umfangreiche Privatisierungen konnte das Haushaltsdefizit gesenkt werden und auch die Inflation betrug 1994 nur noch 8 %, nachdem sie 1988 noch bei rund 60 % gelegen hatte¹⁰. Zusätzlich sorgte ein überbewerteter, aber stabiler (quasi fixierter) Peso für die notwendige Anlageattraktivität, um ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, die sich dann auch von 1990–1994 auf einen Wert von fast 11 Mrd. US-\$ vervierfachten¹¹. Allerdings hatte sich während dieser Zeit am Grundübel einer hohen Auslandsverschuldung (1990: 104 Mrd. US-\$; 1994: 140 Mrd. US-\$) wenig geändert, weshalb die Schuldendienstquote mit 29 % (1993) noch immer extrem hoch war. Ferner hatte die mexikanische Regierung, welche trotz eines hohen Leistungsbilanzdefizits und einer nachlässigen Währungspolitik für ihre Wirtschaftspolitik in OECD-Kreisen ausdrücklich gelobt worden war, weder die

⁷ Erste Erlasse hatte es bereits 1978 gegeben, diese beschränkten sich allerdings ausschließlich auf Schulden, die aus Entwicklungshilfemaßnahmen resultierten.

⁸ Zur Entwicklung der Erlass-Optionen vgl. *Eberlei* (1999), S. 12.

⁹ Vom Brady-Plan profitierten sieben Länder: Argentinien, Costa Rica, Mexiko, Nigeria, Philippinen, Venezuela, Uruguay.

¹⁰ Vgl. *Guzman* (1995), S. 8.

¹¹ Vgl. World Bank (1999a), S. 376.

sozialen Kosten der wirtschaftlichen Entwicklung berücksichtigt (z. B. sinkende Reallöhne, hohe Arbeitslosenzahlen), noch war sie in der Lage, den Konflikt in Chiapas angemessen zu lösen¹². Als dann in den USA die Zinsen stiegen, mühte sich die mexikanische Zentralbank, unter Aufwendung von rund drei viertel der Währungsreserven den Peso stabil zu halten, konnte aber letztlich eine Kapitalflucht in wertfeste Währungen nicht verhindern. Interessant hieran ist allerdings die Feststellung des IWF, dass nicht nur das ausländische Spekulationskapital aus Mexiko abgezogen wurde, sondern dass ganz massiv auch mexikanische Investoren ihre Vermögen in sichere Währungen transferierten, die mexikanische Währungs- und später auch Wirtschaftskrise zu einem guten Teil also von Inländern verursacht wurde¹³.

Im Dezember 1994 kam es schließlich zur 40-prozentigen Abwertung des Peso, die weitere Kriseneffekte initiierte. Da sowohl die mexikanische Binnenwirtschaft als auch die Exportindustrie von Importinputs abhängig sind und waren, erhöhten sich die Produktionskosten. Ansteigende Zinsen trafen die mittelständischen Unternehmen wie auch Privatleute, die einen Teil ihres Lebensstandards beispielsweise durch Hypotheken finanziert hatten. Die Folge waren Umsatzrückgänge in zahlreichen Branchen, eine steigende Zahl von Konkursen und schließlich zunehmende Arbeitslosenzahlen¹⁴. „In Mexiko wird ein ganzes Land in seiner ökonomischen Entwicklung von den Finanzmärkten zurückgeworfen. Hier gibt es Heerscharen von Händlern, die nichts falsch gemacht und ihre Grenzen nicht überschritten haben. Sie bewegen so große Geldmengen mit Leichtigkeit über Landesgrenzen hinweg, dass es die Mittel eines Landes wie Mexiko, ja sogar der USA und des Internationalen Währungsfonds übersteigt, die Folgen des plötzlichen Kapitalrückzugs zu lindern. Dieses profitgierige, kurzfristige Rein und Raus führt zu falschen Ergebnissen“¹⁵.

Die Reaktion, allen voran der USA und des IWF, fiel überraschend deutlich aus: flugs schnürte die US-Regierung unter ausdrücklicher Zustimmung von Notenbankchef Alan Greenspan ein Rettungspaket von über 20 Mrd. US-\$ und der IWF stellte zusätzlich rund 17,5 Mrd. US-\$ bereit, so dass der mexikanische Peso unter Einbeziehung aller bi- und multilateralen Geber mit fast 50 Mrd. US-\$ gestützt werden konnte. Der maßgebliche Grund für das rasche und entschlossene Handeln ist sicherlich darin zu sehen, dass in den USA rund 700.000

¹² Vgl. Pinzler (1995) und UNDP (1996), S. 112.

¹³ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 22.08.1995: Mexikos Währungskrise war hausgemacht, S. 31.

¹⁴ Vgl. Guzman (1995), S. 8 f.

¹⁵ James Tobin, Interview in: *Die Zeit* vom 3.03.1995.

Arbeitsplätze vom Mexiko-Export abhängen und vor allem US-Investmentbanken bzw. -fonds auf den mexikanischen Märkten aktiv sind¹⁶.

Darüber hinaus hatten Art und Umfang des Krisenmanagements auch Bedeutung für den asiatischen Raum, wenngleich die dort 1997 ausbrechende Krise allenfalls punktuell mit der Peso-Krise vergleichbar erscheint. Denn schließlich konnten sich die südostasiatischen Schuldner und Gläubiger fortan darauf verlassen, dass der IWF in einer vergleichbaren Situation auch dort mit erheblichem Aufwand Beistand leisten würde.

2. Die Asienkrise 1997

Die Entwicklung der mittlerweile gar nicht mehr so *Newly Industrialized Countries* (NICs) in Ost- und Südostasien nahm einen ganz anderen Verlauf als die in Lateinamerika oder Sub-Sahara-Afrika¹⁷. Als 1990 die lateinamerikanischen Länder mit ihrem Pro-Kopf-BSP noch unterhalb des Niveaus von 1980 lagen, verzeichneten die südostasiatischen NICs z. T. seit Jahren zweistellige Wachstumsraten¹⁸. Noch Mitte der 90er Jahre wurde vielerorts die Frage diskutiert, ob das asiatische Wirtschaftsmodell dem des Westens überlegen sei. In den Dekaden zuvor hatten die sogenannten Tigerstaaten einen enormen wirtschaftlichen und industriellen Aufholungsprozess gestartet. Gesteuert wurde dieser z. T. mit großen ökologischen Schäden behaftete Prozess von einer stark intervenierenden, auf die wirtschaftspolitischen Rahmendaten achtenden Staatsführung, die auch für eine bewusst selektive und damit sehr behutsame Integration in den Weltmarkt sorgte. Die sich daraus ergebende Exportorientierung und schließlich auch -abhängigkeit war notwendig, um den durch hohe Auslandsschulden erreichten Entwicklungserfolg bezahlen zu können. Bei der Betrachtung der Struktur dieser Schulden ist auffällig, dass *erstens* sowohl Hauptgläubiger als auch Hauptschuldner Private waren, und dass *zweitens* der Anteil von kurzfristigen Krediten mit einer Laufzeit von weniger als einem Jahr einen gerade für diese Region ungewöhnlich hohen Wert aufwies¹⁹.

¹⁶ Vgl. Schiller (1995).

¹⁷ Selbstverständlich trifft diese Einschätzung nicht generell zu. Ebenso wenig wie die „asiatische Kultur“ als hinreichende Begründung für den wirtschaftlichen Erfolg der Region überzeugen kann (vgl. kurz: Fukuyama (1998)), verlief die Entwicklung der Region nicht kongruent. Die Philippinen sind hierfür ein gutes Beispiel (vgl. Bello (1994) und Boschmann (1988)).

¹⁸ Vgl. Messner (1996), S. 62; dort auch kurz die wesentlichen Unterschiede des lateinamerikanischen Entwicklungsweges im Vergleich zum südostasiatischen.

¹⁹ Die 1997 vergebenen Bankkredite nach Lateinamerika und Asien hatten zu 60 % kurzfristigen Charakter; die Ausleihungen nach Osteuropa sogar zu 100 % (vgl. Falk (1999), S. 22).

Noch 1996 war Kapital in Höhe von 93 Mrd. US-\$ in die fünf am stärksten von der Krise betroffenen Länder (Südkorea, Indonesien, Malaysia, Thailand, Philippinen) geflossen. Doch Mitte 1997 drehte sich diese Tendenz mit einem Kapitalabfluss von insgesamt 12 Mrd. US-\$ ins Gegenteil und führte, ähnlich wie in Mexiko 1994, unmittelbar zu einer schweren Währungs- und Wirtschaftskrise²⁰. Allerdings spielten in Südostasien – anders als in Mexiko – politische und soziale Probleme keine entscheidende Rolle als krisenbegünstigende Faktoren, sondern es handelte sich in erster Linie um eine auf den Finanzmärkten heraufbeschworene Krise. Die Gründe hierfür ergeben sich aber erst aus dem Zusammenwirken von zwei maßgeblichen Problembereichen. Zum einen die hohe, meist privat initiierte Auslandsverschuldung, die für sich genommen zwar zu kurzfristigen Liquiditätsengpässen führte, auf Grund der guten makroökonomischen Daten der Region aber sicherlich nicht für das Ausbrechen der Krise verantwortlich gemacht werden kann. Erst die zweite Komponente – die massiven Spekulationen gegen den thailändischen Baht – hat dazu geführt, dass sich die Krise drastisch verschärfte. Möglich aber wurde dies erst durch das Nachgeben der südostasiatischen Regierungen auf Grund der Liberalisierungs- und Deregulierungsforderungen der westlichen Industrieländer und der internationalen Finanzinstitutionen. So lockerten die einzelnen Länder nach und nach ihre Bestimmungen für Investitionen aus dem Ausland und den grenzübergreifenden Kapitalverkehr, obwohl sie noch nicht über ein verlässliches Bankensystem nebst zugehörigen Aufsichtsbehörden verfügten. Sicherlich spielten auch einige wirtschaftspolitische Fehler und ein zu langes Festhalten an starren Wechselkursen eine Rolle im Ursachenkatalog, wesentlich aber war, dass die thailändische Regierung sich im Juli 1997 nicht im Stande sah, den Spekulationen entgegenzuwirken und folglich eine 20-prozentige Abwertung der Währung zulassen musste.

Die Ursache für die rasche Ausweitung der Krise in der Region ist ebenfalls nicht monokausal herzuleiten. Zum einen waren die japanischen Banken in den Krisenländern diejenigen mit den meisten vergebenen Krediten und wurden folglich unruhig, nicht zuletzt auch auf Grund der Probleme in Japan selbst. Auch bei europäischen und amerikanischen Banken und Investoren wird die psychologische Komponente eine nicht zu unterschätzende Bedeutung gehabt und den angesprochenen Kapitalabfluss für die gesamte Region verstärkt haben. Die Schulden- und Währungskrise weitete sich zur Wirtschaftskrise aus und wurde unmittelbar von gravierenden sozialen Problemen begleitet, welche insbesondere durch steigende Arbeitslosenzahlen, der Notwendigkeit von Nah-

²⁰ Vgl. *Griffith-Jones* (1999), S. 264; zur Rolle der Ratingagenturen und privaten Banken vgl. *Dieter* (1998), S. 13 f.

rungsmittelimporten (Reis) bis hin zu gewalttätigen Unruhen (vor allem in Indonesien, aber auch in Thailand und Südkorea) deutlich wurden.

Es muss also konstatiert werden, dass die Wirtschaftspolitik der betroffenen Länder eigentlich keinen Anlass zur Krise gegeben hatte, zumal gerade diese Form der Politik in der Vergangenheit als Garant für den wirtschaftlichen Aufschwung gegolten hatte. Einziger Schwachpunkt waren die Leistungsbilanzdefizite, welche jedoch auf Grund der hohen Investitionsquoten als unproblematisch galten. Ursächlich für die Krise war in erster Linie das Verhalten der privaten Akteure im In- wie auch im Ausland, und nur die mangelnde institutionelle staatliche Begleitung dieses Handels gibt Anlass zur Kritik an den Regierungen. Als dann der IWF in das Krisenmanagement einstieg, versah er seine Beistandskredite²¹ wie üblich mit der Auflage einer restriktiven Fiskalpolitik, was den Erfordernissen des Krisenszenarios jedoch gar nicht entsprach, sondern ganz im Gegenteil prozyklisch wirkte und damit die Krise verschärfte. Seine fehlerhafte Reaktion korrigierte der IWF kurze Zeit später und lockerte die fiskalpolitischen Bedingungen entsprechend. Allerdings: „Der IWF hat die Krise nicht prognostiziert, die falschen Maßnahmen verordnet, und, nicht zuletzt, die Entstehung von großer wirtschaftlicher Not nicht verhindert, wahrscheinlich sogar gefördert“²².

Auch hier handelten die Gläubigerstaaten und der IWF vergleichsweise rasch und stellten den Regierungen umfangreiche Stützungskredite zur Verfügung, um deren Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Gleichzeitig boten die Regierungen der betroffenen Länder vielfältige Garantien für die als Schuldner ausgefallenen Unternehmen an, so dass letztendlich ein Großteil der ausländischen Banken und Investoren die Krise ohne größeren Schaden überstanden hat, wengleich einige durchaus erhebliche Verluste hinzunehmen hatten. Derartige Maßnahmen sind mit einem mehr als faden Beigeschmack behaftet, da auf diese Weise private Risiken letztlich sozialisiert wurden²³.

Die Strategie des IWF ist auf vielfache Kritik gestoßen, die auch von Vertreter großer Banken geäußert wurde. Zwar konnte größerer weltwirtschaftlicher Schaden abgewendet werden, und die Wachstumsprognosen für die Region deuten bereits eine Besserung der Lage an²⁴. Kritiker hingegen schreiben dem IWF eine erhebliche Mitschuld am Ausmaß der Krise zu und weisen darauf hin,

²¹ Zusammen mit anderen Gläubigern stützte der IWF alleine Thailand, Indonesien und Südkorea mit rd. 120. Mrd. US-\$, vgl. *Dieter* (1998), S. 4.

²² *Dieter* (1998), S. 37.

²³ Vgl. *Falk* (1999), S. 19 f., *Süddeutsche Zeitung* v. 30.11.1999, S. 28: Hilfen des IWF schaden oft.

²⁴ Vgl. IMF (1998b), S. 67.

dass sich die Lebensbedingungen der Menschen in diesen Ländern wohl nur längerfristig wieder verbessern werden.

Auch Mexiko hat die Krise besser verdaut als vermutet und konnte bereits 1996 wieder ein wirtschaftliches Wachstum von 5,2 % erzielen²⁵. Die sozialen und politischen Spannungen hingegen scheinen noch lange nicht gelöst.

Die Krisen in Mexiko und Südostasien haben deutlich gezeigt, dass der IWF im Verbund mit den maßgeblichen Gläubigerstaaten, die die Mehrheit im *Executive Board* der Institution stellen, durchaus in der Lage ist, sehr schnell und mit bis dato ungeahnten Summen einzugreifen, wenn die Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten Größenordnungen erreichen, die schwerwiegende weltwirtschaftliche Probleme erzeugen (könnten) und entsprechend auch die heimische Wirtschaft vor rezessiven Tendenzen nicht mehr geschützt wäre. Die Zielgrößen dieser Form des Krisenmanagements sind aber ausschließlich die Zahlungsbilanz und die Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit. Eine Schuldenreduzierung in Form von Erlassen stand für Mexiko wie auch die asiatischen Krisenländer nicht zur Debatte.

Des Weiteren wurde deutlich, dass kurzfristige, spekulative Transaktionen das System als solches bedrohen. Die Forderung nach einer verbindlichen Weltfinanzarchitektur (Kapitalverkehrskontrollen, Besteuerung kurzfristiger Transaktionen und weitere Maßnahmen), die so gar nicht in das Konzept der Liberalisierung und Deregulierung passen will, wird mittlerweile selbst von der Weltbank unterstützt²⁶.

Dagegen besitzt die strukturelle Schuldenkrise der ärmsten Länder (vorwiegend in Sub-Sahara-Afrika, aber auch in Teilen Lateinamerikas und Südasiens) wohl nur für die Betroffenen selbst wirkliche Brisanz – finanzökonomisch und damit auch weltwirtschaftlich gesehen ist sie kaum noch von Bedeutung. Die Auslandsschulden stellen für diese Länder seit vielen Jahren eine in mehrfacher Hinsicht permanente Belastung dar, da sie auf Grund ihrer Zahlungsunfähigkeit nicht von den weltweiten Kapitalströmen profitieren und des Weiteren einen erheblichen Teil ihres Einkommens für den Schuldendienst verwenden müssen. Das geschieht oftmals zu Lasten des Bildungs- und Gesundheitsbereichs, behindert die allgemeine Entwicklung dieser Länder und verschlechtert insbesondere die Lebensbedingungen der unteren Gesellschaftsschichten. Für viele Menschen in den Ländern des Südens ist die Überwindung der Schuldenkrise damit eine

²⁵ Nachdem die Wirtschaftsleistung im Vorjahr um 6,2 % geschrumpft war. Auch die Inflation reduzierte sich bis 1998 wieder auf ein vertretbares Maß, auch wenn das Vorkrisen-Niveau noch nicht wieder erreicht werden konnte (vgl. IMF (1998a), S. 49).

²⁶ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 3.12.98, S. 24 (Weltbank befürchtet globale Rezession); zur Krisenprävention und Weltfinanzarchitektur vgl. Griffith-Jones (1999), S. 266 ff.

Frage von existenzieller Bedeutung. Deshalb nimmt die folgende Betrachtung der Lösungsstrategie von IWF und Weltbank vornehmlich auf diese Länder Bezug.

III. Strukturanpassung und die Folgen

Seit 1980 nutzen die *Bretton-Woods-Zwillinge* statt der kurzfristigen Stabilisierungsprogramme des IWF gemeinsame Strukturanpassungsprogramme (*Structural Adjustment Programs* – SAP) als Standardinstrument bei der Bewältigung von strukturellen Zahlungsbilanzkrisen und damit einhergehender Zahlungsunfähigkeit in der Dritten Welt. Ziel dieser Programme war die mittelfristige Umgestaltung (innerhalb von drei bis fünf Jahren) der Volkswirtschaften in den Anpassungsländern, um einerseits die Zahlungsbilanz auszugleichen und andererseits die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und schließlich auch die Integration in die Weltwirtschaft zu fördern. Zur Finanzierung dieser Programme führte die Weltbank noch im gleichen Jahr ein neues Kreditinstrument ein (*Structural Adjustment Loans* – SAL)²⁷, das 1986 durch die Strukturanpassungsfazilität (*Structural Adjustment Facility* – SAF) des IWF ergänzt wurde²⁸. Der IWF verständigt sich zu Beginn eines solchen Programms mit dem Schuldnerland auf die makroökonomischen Rahmenbedingungen (*letter of intent*), während sich die Weltbank auf die Umsetzung konkreter sektoraler (Entwicklungs-) Maßnahmen konzentriert (*letter of development policies*).

Durch die Schaffung stabiler, ökonomischer Rahmenbedingungen (Wechselkurse, Steuersystem etc.), eine umfangreiche Wirtschaftsliberalisierung und die Rückführung von staatlichen Interventionen und Subventionen nebst Privatisierungen sollten die Marktkräfte zur freien Entfaltung gelangen („Magie des Marktes“). Gleichzeitig waren die Anpassungsländer aufgefordert, ihre Staatsausgaben zu senken und ihre Einnahmen zu erhöhen, um durch eine Re-Allokation der vorhandenen Ressourcen eine weitere Verschuldung im Ausland zu umgehen. Ein wesentlicher Bestandteil der Weltbankstrategie, die mittels Nutzung verschiedener sektoraler Konzepte und Instrumente die wirtschaftliche Entwicklung voran zu bringen suchte, war die Schaffung zusätzlicher Export-

²⁷ Bereits auf der UNCTAD-Konferenz von 1979 in Manila kündigte der damalige Weltbank-Präsident McNamara an, dass zukünftig nicht-projektgebundene Kredite gewährt würden, für die dann später die Bezeichnung Strukturanpassungskredite gefunden wurde (vgl. Siebold (1996), S. 41 f.).

²⁸ Dieses Kreditfenster wurde 1987 durch die Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) für die ärmsten Länder ausgeweitet. Die SAF lief 1993 aus, wohingegen die ESAF im Frühjahr 1994 vergrößert wurde.

einnahmen, was in aller Regel über die Förderung des Anbaus von *cash crops* zu erlangen versucht wurde.

Sehr schnell wurde deutlich, dass die unterschiedlichen Maßnahmen der beiden Institutionen sich durchaus gegenseitig behindern konnten und somit ein erhöhter Koordinierungsbedarf bestand. Diesem sollte durch das 1986 eingeführte *Policy Framework Paper* (PFP) entsprochen werden, welches jeweils vom IWF entworfen und mit der Weltbank abgesprochen wurde, aber nur bedingt die Erwartungen erfüllen konnte²⁹.

Selbstverständlich stießen diese tief greifenden und die Souveränität der Anpassungsländer in Frage stellenden Maßnahmen auf rege Widerstände. Eine strikte Haushaltsdisziplin schloss auch die z. T. unverhältnismäßig hohen Militärausgaben mit ein, was wiederum generelle politische Hindernisse offenbarte, sofern das Militär direkt an der Regierung beteiligt war oder aber den im Hintergrund arbeitenden Garanten der Macht darstellte. Ferner waren die Eliten wenig erfreut über die Aussicht, zukünftig ihre zur Gewohnheit gewordenen, staatlich finanzierten Privilegien und Besitzstände aufgeben zu müssen (Stichwort: *Kleptokratien*). Zugleich bedeutete eine konsequente Umsetzung der immer zahlreicher werdenden Maßnahmen, dass Regierung und Bürokratie ihren eigenen Einflussbereich zu beschneiden hatten und auf diese Weise einen wenig motivierenden Machtverlust hinnehmen mussten. Korruption, Nepotismus und am eigenen Machterhalt orientierte Interessen der herrschenden Klasse standen folglich als generelle gesellschaftliche und politische Hemmschuhe einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung unter Teilhabe der gesamten Gesellschaft im Wege³⁰.

Als weiteres Erschwernis bei der Umsetzung der Anpassungsprogramme stellten sich die zahlreichen negativen Effekte in sozialer Hinsicht heraus. So hatten die Straffung der als zu schwerfällig und ineffizient erkannten Bürokratien und die Privatisierung bzw. Schließung unrentabler Staatsbetriebe zur Folge, dass die Zahl der Arbeitslosen rasch stieg. Durch die parallel bewirkten Reduzierungen der Staatshaushalte gab es in diesem Bereich keine Auffangmöglichkeiten. Ganz im Gegenteil entpuppte sich der Gesundheits- und auch Bildungsbereich als bevorzugtes Betätigungsfeld für Sparmaßnahmen, so dass Armut und Verelendung infolge der Anpassungsmaßnahmen rapide zunahmen.

Daraufhin änderten Weltbank und IWF in der zweiten Hälfte der 80er Jahre ihre Strategie, allerdings mit dem Verweis, dass sich die Lage ohne Strukturanpassung wohl noch schlechter dargestellt hätte, und zeigten sich insgesamt flexibler bei der Formulierung von Auflagen. So wurde ein wesentlich behutsame-

²⁹ Vgl. Siebold (1995), S. 2.

³⁰ Eindringlich dargestellt am Beispiel Liberias von Franz (1994).

rer Abbau von Subventionen ebenso toleriert wie eine langsamere Liberalisierung der Märkte, wenn diese zumindest langfristig anvisiert wurde. „Selektive staatliche Interventionen in das Marktgeschehen galten nicht mehr als Häresie“³¹. Auch erweiterte die Weltbank in Kooperation mit den bilateralen Gebern ihr entwicklungspolitisches Instrumentarium und fügte den Programmen ausdrücklich eine soziale Komponente bei, welche die Armutsbekämpfung und die Einbeziehung der betroffenen Bevölkerungsschichten vorsah. Zu diesem Zweck wurden soziale Aktionsprogramme initiiert und spezielle Fonds eingerichtet, die aber im Ergebnis nur wenig Erfolg hatten, da sie zum einen organisatorische Mängel aufwiesen und zum anderen mit zu geringen Finanzmitteln ausgestattet waren³².

Die noch fehlende politische Dimension nahm die Weltbank 1989 mit ihrem Bericht *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* in ihren Maßnahmenkatalog auf, in dem sie das Leitbild der *Good Governance* zur über Erfolg und Misserfolg ihrer Programme entscheidenden Komponente erhob. Als *Good Governance*, die für die Implementierung der SAP als unerlässlich angesehen wurde, definierte die Bank kurze Zeit darauf „the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development“³³. Im Einzelnen bedeutete dies für die Weltbank:

- einen offenen, vorhersehbaren und aufgeklärten Politikvollzug mittels transparenter politischer Prozesse,
- eine effiziente Bürokratie mit professionellem Berufsethos,
- die Rechenschaftspflicht der ausführenden Regierungselemente, und schließlich
- die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien.

Einher mit dieser Erweiterung ging die stärkere Betonung des „Politikdialogs“ durch den IWF, der dann im Zuge der weltpolitischen Wende von 1989–91 sehr viel deutlicher als zuvor auch von den Regierungen der im *Pariser Club* organisierten Gläubigerländer „genutzt“ wurde.

Ähnlich wie die Stabilisierungsprogramme waren auch die Anpassungsprogramme von Beginn an von großer Skepsis ob ihrer Wirksamkeit und detaillierter Kritik bezüglich ihrer sozialen Effekte begleitet. So machte beispielsweise UNICEF 1983 darauf aufmerksam, dass die Programme stärker auf die Belange von Kindern und Frauen eingehen müssten, da diese unter den sich verschärfenden Krisenbedingungen am stärksten zu leiden hätten. Zwar gelobte die

³¹ Siebold (1996), S. 44.

³² Vgl. hierzu ausführlich Siebold (1995), S. 26 ff.

³³ World Bank (1992), S. 3.

Weltbank Besserung und unternahm auch den Versuch, die Situation gerade der ärmsten Bevölkerungsschichten besser zu berücksichtigen und soziale Härten von ihnen abzuwenden, genutzt hat dieses Bemühen jedoch nur wenig, so dass sich UNICEF 1987 zu einem erneuten Einspruch gezwungen sah, um eine „Anpassung mit menschlichem Gesicht“ einzufordern³⁴.

Detaillierte Erkenntnisse bezüglich der sozialen Wirkungsweisen der Anpassungsprogramme wurden in den vergangenen Jahren durch verschiedene Studien zu Tage gefördert. Sie besitzen allerdings nur einen sehr begrenzten Verallgemeinerungsgrad, da in der Regel nicht absehbar ist, welche Entwicklung ein Land ohne die Anpassungsmaßnahmen genommen hätte. Ferner lassen sich gewisse Beobachtungen in einem Land nicht immer durch vergleichbare Beobachtungen in einem anderen Land empirisch belegen, so dass der Zusammenhang von Ursache und Wirkung nur vermutet, nicht aber bestätigt werden kann. Gleiches gilt entsprechend auch für die durchaus sichtbaren Erfolge, wo ebenfalls eine eindeutige und objektive Zuordnung der Verantwortlichkeit nicht immer möglich ist. Auch ist es wenig verwunderlich, dass die Evaluierungen der Weltbank tendenziell zu günstigeren Erkenntnissen gelangen als unabhängige Untersuchungen. Gleichwohl gesteht auch die Weltbank mit ihrem Weltentwicklungsbericht von 1990 ein, dass der Bereich der Armutsbekämpfung lange Zeit vernachlässigt wurde³⁵.

Trotz all dieser Unwägbarkeiten lassen sich einige generelle Tendenzen herausstellen, die deutlich machen, dass sehr viele Menschen in den Anpassungsländern unter den sich verschärfenden Begleitumständen der Programme zu leiden hatten und haben³⁶:

- zunehmende Arbeitslosigkeit: von 43 untersuchten Ländern verspürten 31 während der Anpassungsphase z. T. deutlich steigende Arbeitslosenquoten (schlimmstes Beispiel Ghana: 56 %);
- zurückgehende Reallöhne: unterschiedliche Studien identifizieren in einigen Ländern zwar durchaus positive Effekte, bei der Mehrheit der Staaten aber gingen die Reallöhne zurück; selbst in Chile, das oft als Modell für eine erfolgreiche Anpassung gilt, reichten 1994 bei über 45 % der Beschäftigten die Löhne nicht aus, die durchschnittlichen Grundbedürfnisse zu befriedigen; in Afrika sanken die Reallöhne in 26 von 28 untersuchten Ländern;

³⁴ „Adjustment with a Human Face“ (1987), die Studie ist zwei Jahre später auch auf Deutsch erschienen: *Cornia/Jolly/Stewart* (1989).

³⁵ Vgl. *Siebold* (1995), S. 5.

³⁶ Die folgenden Angaben beruhen auf Untersuchungen verschiedener internationaler Organisationen und wurden zusammengestellt von WEED (1999), S. 28 f.

- schlechtere Einkommensverteilung: in sieben von elf untersuchten Ländern nahm der Anteil der ärmsten 20 % am Volkseinkommen spürbar ab;
- anhaltende Armut: rund zwei Drittel der untersuchten Staaten hatten einen teilweise deutlichen Anstieg der Armut zu verzeichnen; dieser Trend betrifft nicht nur die ärmsten Länder, sondern auch die mit mittleren Einkommen wie z. B. Mexiko, wo die Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen von 11 auf 15,8 Millionen zugenommen hat (1985–1995) und auf Grund der wirtschaftlichen Kontraktion in Folge der Peso-Krise weiter angestiegen ist; Berechnungen der Weltbank gehen heute von 27 Millionen Armen in Mexiko aus (= 28,6 % der Bevölkerung)³⁷;
- rückgängige Sozialausgaben: in den Anpassungsländern stiegen generell die Ausgaben für Zinszahlungen (8,4 %), während die Sozialausgaben entsprechend gekürzt wurden; in Nicht-Anpassungsländern wurde eine genau gegensätzliche Tendenz festgestellt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die mit den Anpassungsprogrammen verfolgten Ziele nur sehr bedingt erreicht wurden. Zwar erlangten einige Länder ihre Zahlungsfähigkeit wieder und konnten einen Erfolg versprechenden Entwicklungsprozess in Gang setzen, die unteren und in Armut lebenden Gesellschaftsschichten profitieren davon allerdings eher selten. Für die Mehrheit der Länder ist die Bilanz jedoch insgesamt negativ: die einseitige Exportorientierung hatte neben anderen auch schwere ökologische Schäden zur Folge (z. B. durch großflächige Monokulturen, Waldvernichtung, etc.) und führte teilweise dazu, dass zu Gunsten der Exporterlöse die Nahrungsmittelproduktion für die heimischen Märkte weiter zurückging, nachdem sich die Programme für die Produktivität in diesem Bereich ohnehin als nachteilig erwiesen hatten. Auch waren die zur Haushaltskonsolidierung notwendigen Maßnahmen nicht immer mit der im Rahmen des Politikdialogs geforderten Demokratisierung vereinbar, da gerade demokratisch legitimierte Regierungen naturgemäß Probleme mit Kürzungen von Transferzahlungen bzw. Sozialleistungen haben³⁸ und demokratische Strukturen nur dann stabilisiert werden können, wenn die demokratisch legitimierten Akteure über den entsprechenden Spielraum zur Selbstbestimmung verfügen³⁹. Auch dies dürfte einer der Gründe dafür sein, dass nach Schätzungen der Weltbank nur maximal 60 % der vereinbarten Maßnahmen umgesetzt und über die Hälfte aller IWF-Programme vorzeitig aufgekündigt wurden⁴⁰.

³⁷ Vgl. World Bank (2000).

³⁸ Vgl. hierzu das Beispiel Senegal: *Doevenspeck* u.a. (1999), 7 ff.

³⁹ Vgl. *Tetzlaff* (1998), S. 14 f.

⁴⁰ Vgl. *Siebold* (1995), S. 14; Franz (1994), S. 1.

Die Weltbank hat zwar stets auf Kritik reagiert, neue entwicklungsstrategische Überlegungen in ihre Konzeptionen aufgenommen und teilweise gar die Position des Meinungsführers eingenommen⁴¹. Doch die beigelegten Ausgleichsmaßnahmen konnten die Situation der betroffenen Bevölkerungsgruppen nur selten lindern, da sich an den vom IWF vorgegebenen und für die Gesamtentwicklung bedeutenden makroökonomischen Rahmenbedingungen nichts geändert hatte. Mit Blick auf die soziale Dimension fällt das Urteil des UNDP entsprechend eindeutig aus: „Zwar konnten durch diese Politik die Defizite in einigen Ländern verringert werden, aber oft um den Preis der Einleitung einer Rezession. Anders gesagt, die Haushalte wurden zwar ausgeglichen, aber nur durch ein Ungleichgewicht im Leben der Menschen“⁴².

IV. Entschuldung und Armutsbekämpfung: die HIPC-Initiative

Die bisherigen Maßnahmen zur Überwindung der Schuldenkrise sind im Ergebnis erfolglos geblieben. Oftmals haben sie, gerade mit Blick auf die Strukturanpassungsprogramme, die wirtschaftliche und soziale Lage in den ärmsten Ländern sogar noch verschlechtert, so dass heute durchschnittlich 40 % der Bevölkerung in diesen Staaten unterhalb der Armutsgrenze leben. Sicherlich auch auf Grund der bisherigen Erfolglosigkeit regte die Weltbank eine neue Initiative zu Gunsten der ärmsten hochverschuldeten Länder an, die dann 1996 von den Exekutivgremien von IWF und Weltbank unter der Bezeichnung HIPC-Initiative verabschiedet wurde, und zum ersten Mal auch multilateral vergebene Kredite einbezieht, die auf Grund der Refinanzierungsmechanismen der internationalen Finanzinstitutionen bisher bevorzugt bedient werden mussten und bei Schuldenerlassen keine Berücksichtigung fanden. Begleitet von einer wachsenden und gut informierten, internationalen (Fach-) Öffentlichkeit (Stichwort: Internationale Kampagne „*Erlassjahr 2000*“) erfuhr die Initiative durch die Beschlüsse des Weltwirtschaftsgipfels von Köln (Juni 1999) und die Jahrestagung von IWF und Weltbank im September 1999 eine deutliche Erweiterung⁴³, die nun 36 Ländern eine wesentlich günstigere Perspektive für die Bewältigung ihrer Schuldenkrise bietet⁴⁴.

⁴¹ Vgl. Siebold (1996), S. 37.

⁴² UNDP (1996), S. 55.

⁴³ „deeper – broader – faster“: tiefgreifendere und damit höhere Erlassmöglichkeiten – für eine größere Anzahl von Ländern – bei beschleunigter Umsetzung (vgl. World Bank (1999b)).

⁴⁴ Zur HIPC-Initiative (HIPC I) vgl. *Unmüßig* (1999), zu den Beschlüssen von Köln und Washington (HIPC II) siehe BMZ (1999) und vor allem *Eberlei* (1999).

Die als (bedingter) Erfolg gefeierte Erweiterung der Initiative wartet dabei mit einer wirklichen Neuerung auf, in dem sie die Armutsbekämpfung unter intensiver Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Mittelpunkt aller anzustrebenden Maßnahmen rückt, woran sich auch der IWF zu orientieren hat. Die hierzu notwendigen Aktivitäten und Reformen werden durch das *Poverty Reduction Strategy Paper* festgelegt, das durch folgende Grundzüge gekennzeichnet sein soll:

- „It must ensure consistency between a country's macroeconomic, structural and social policies and the goals of poverty reduction and social development.
- It should serve as the basis for designing Bank and Fund lending operations, and as a framework with which all ESAF- and Bank-supported programs should be consistent.
- It must be produced in a way that includes transparency and broad-based participation in the choice of goals, the formulation of policies and the monitoring of implementation – with ultimate ownership by the government.“⁴⁵

Es bleibt abzuwarten, ob es in Zukunft tatsächlich gelingen wird, den Erlass von Schulden als Initialzündung für eine breit angelegte und damit gesellschaftlich akzeptierte Strategie zur Armutsbekämpfung zu nutzen. Dies würde nicht nur die negativen sozialen Effekte der bisherigen Strukturanpassung lindern oder gar in das Gegenteil umwandeln, sondern könnte zugleich den Auftakt für einen nachhaltigen Entwicklungsprozess darstellen. Ferner würde eine Konditionierung von Erlassen und der Vergabe neuer Kredite im Sinne der angesprochenen Armutsbekämpfungsstrategie auch die Argumente der Skeptiker⁴⁶ entkräften, die zu bedenken geben, dass ein Erlass der Schulden häufig nur den Eliten und Machthabern zugute kommt, nicht aber den in Armut lebenden Menschen. Darüber hinaus ist es durchaus denkbar, dass man nach ersten Erfahrungen zu verlässlichen (und damit akzeptierten) Indikatoren gelangt, welche die Möglichkeit erhöhen, den Begriff der *tragfähigen Schuldenlast* nicht nur ökonomisch (und dazu noch recht willkürlich) zu definieren, sondern ihn gemäß sozialverträglichen und auch ökologischen Kriterien zu gestalten.

⁴⁵ The Proposed Poverty Reduction Strategy Paper (IMF/IDA (1999), S. 30). Das vom IWF für die Strukturanpassungsprogramme genutzte Kreditfenster ESAF wurde in die Poverty Reduction and Growth Facility umgewandelt und soll einen verbesserten Schutz der armen Bevölkerungsschichten vor den negativen Effekten von Anpassungsmaßnahmen beinhalten (vgl. IMF (2000)).

⁴⁶ Vgl. exemplarisch die Argumentation des ehemaligen Präsidenten der Deutschen Bundesbank (*Tietmeyer* (1999)).

Die erweiterte HIPC-Initiative bietet eine realistische Option, die Schuldenkrise zu entschärfen, von einer Lösung kann allerdings, gerade mit Blick auf die hochverschuldeten Länder mittleren Einkommens, nicht die Rede sein. Hierzu bedarf es zusätzlicher Um- und sicherlich auch Entschuldungsmaßnahmen und die Einbeziehung dieses Themas in eine dem Wortsinn gerecht werdende *partnerschaftliche* Debatte über die konkrete Ausgestaltung des immer noch viel zu schwammigen Begriffs von einer weltweiten nachhaltigen Entwicklung.

Literatur

- Altwater*, Elmar / *Hübner*, Kurt / *Lorentzen*, Jochen / *Rojas*, Raul (Hg./1988): Die Armut der Nationen. Handbuch zur Schuldenkrise, 2. Aufl., Berlin.
- Alzamora*, Carlos T. / *Iglesias* Enrique V. (1987): Wirtschaftskrise und Integration in Lateinamerika, in: *Boris*, Dieter u. a. (Hg./1987): Schuldenkrise und Dritte Welt. Stimmen aus der Peripherie, Köln, S. 109–117.
- Andersen*, Uwe (1998): Internationale Verschuldungskrise, in: *Woyke*, Wichard (Hg./1998): Handwörterbuch Internationale Politik, Opladen, S. 183–190.
- Bello*, Walden (1994): Gerechtes und umwelterhaltendes Wirtschaftswachstum in den neunziger Jahren, in: *Cavanagh*, John / *Arruda*, Marcos / *Wysham*, Daphne (Hg./1994): Kein Grund zum Feiern. 50 Jahre IWF und Weltbank – Kritik und Alternativen, Hamburg.
- BMZ (1999): Schuldenerlasse für die ärmsten Länder. BMZ spezial Nr. 007, November 1999.
- Boschmann*, Nitma (1988): Philippinen: Der renitente Dauerkunde des IWF, in: *Altwater* u. a. (1988), S. 230–241.
- Cornia*, Giovanni Andrea / *Jolly*, Richard / *Stewart*, Frances (1989): Anpassung mit menschlichem Gesicht. Wege aus der Schuldenkrise. Eine Studie für UNICEF, Bielefeld.
- Dieter*, Heribert (1998): Die Asienkrise und der IWF: Ist die Politik des Internationalen Währungsfonds gescheitert?, INEF-Report, Heft 29/1998, Duisburg.
- Doevenspeck*, Martin / *Bange*, Dirk / *Mund*, Jan-Peter / *al-Janabi*, Suhel / *Wengler*, Markus (1999): Ernährungssicherung im Senegal. Risikofaktoren und Handlungspotentiale, hg. von Germanwatch, Bonn.
- Eberlei*, Walter (1999): Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse der Kölner G7-Gipfels, INEF-Report, Heft 40/1999, 2., aktualisierte Auflage, Duisburg.
- Falk*, Rainer (1999): Verschuldung ohne Ende? Schuldenkrisen als Strukturproblem des internationalen Finanzsystems, in: WEED (1999), S. 15–24.
- Franz*, Jutta (1994): Politische Hemmnisse von Strukturanpassung. Eine interessen-gruppentheoretische Analyse der liberianischen Wirtschaftspolitik von 1980–1989, Münster, Hamburg.
- Fukuyama*, Francis (1998): Asiens Werte, Asiens Krise, in: *Die Zeit* vom 20.05.1998.
- Griffith-Jones*, Stephany (1999): A New Financial Architecture for Reducing Risks and Severity of Crisis, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/1999, S. 263–278.

- Guzman*, Gerardo Reyes (1995): Kapitaler Crash. Mexikos neue Regierung geht alte Wege, in: *Blätter des iz3w*, Nr. 209, Oktober 1995, S. 8–10.
- Halm*, Dirk (1997): Konditionalität. Entwicklung, Ergebnisse und Probleme eines Konzepts der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, Münster.
- IMF (1998a): World Economic Outlook, Washington D.C., May 1998.
- (1998b): World Economic Outlook & International Capital Markets. Interim Assessment, Washington D.C., December 1998.
- (1999): International Capital Markets. Developments, Prospects, and Key Policy Issues, Washington D.C.
- (2000): Overview: Transforming the Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) and the Debt Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries, 2. Februar 2000 (Internet: <http://www.imf.org/external/np/esafhipc/1999/index.htm> [28.02.2000; 11.10]).
- IMF / IDA (1999): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction, 26.08.1999 (Download: <http://www.worldbank.org/hipc/hipc-review/linkage.pdf> [24.11.1999; 12.15]).
- Kampffmeyer*, Thomas (1999): Nach dem Kölner Schuldengipfel, in: *epd-Entwicklungspolitik* 12/1999, S. 16–17.
- Messner*, Dirk (1996): Von den asiatischen Schwellenländern lernen – aber was? Die entwicklungspolitische Kontroverse zwischen Weltbank und CEPAL, in: *Messner / Nuscheler* (1996), S. 61–81.
- Messner*, Dirk / *Nuscheler*, Franz (Hg./1996): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn.
- Nuscheler*, Franz (1996): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Vierte, völlig neu bearbeitete Auflage, Bonn.
- Pinzler*, Petra (1995): In der Schuldenfalle, in: *Die Zeit* vom 6.01.1995.
- Schiller*, Ulrich (1995): Wall Street macht Druck, in: *Die Zeit* vom 27.01.1995.
- Siebold*, Thomas (1995): Die sozialen Dimensionen der Strukturanpassung – eine Zwischenbilanz, INEF-Report, Heft 13/1995, Duisburg.
- (1996): Armutsbekämpfung oder Strukturanpassung? Kontinuität und Wandel der Weltbank-Programmatik für Afrika, in: *Messner / Nuscheler* (1996), S. 37–60.
- Süddeutsche Zeitung, 30. 11.1999, S. 28: Hilfen des IWF schaden oft; 22.08.1995, S. 31: Mexikos Währungskrise war hausgemacht.
- Tetzlaff*, Rainer (1998): Afrika zwischen Demokratisierung und Staatszerfall, in: *APuZ*, B 21/98 (15.05.1998), S. 3–15.
- Tietmeyer*, Hans (1999): Ein genereller Schuldenerlaß für die ärmsten Länder? Einige Überlegungen aus ökonomischer und ethischer Sicht, in: *epd-Entwicklungspolitik*, 6/1999, S. 45–50.
- Tobin*, James (1995): Interview: Große Leute, kleine Spiele, in: *Die Zeit* vom 3.03.1995.
- UNDP (1996): Bericht über die menschliche Entwicklung (jährlich), hg. von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.
- Unmüßig*, Barbara (1999): Die HIPC-Initiative. Kein Durchbruch für die hochverschuldeten Länder, in: *WEED* (1999), S. 37–52.

- WEED (1999): *Schuldenreport 1999. Auswege aus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer*, Bonn.
- World Bank (1989): *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long Term Perspective Study*, Washington D.C.
- (1992): *Governance and Development*, Washington D.C.
 - (1998 u. 1999a): *Global Development Finance*, Washington D.C.
 - (1999b): *Progress Through September 1999* (Internet: <http://www.world-bank.org/hipc/progress-to-date/May99v3/may99v3.htm#TOP> [24.11.1999; 12.30]).
 - (2000): *Mexico – Country Brief* (Internet: <http://www.worldbank.org>), January 2000.

Schuldenumwandlung für Entwicklung im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative

Von Pedro Morazán

Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer bleibt trotz aller Gegenbehauptungen eine schwere Last, die meistens von dem Teil der Bevölkerung mit niedrigem Einkommen getragen wird. Die vielfältigen Initiativen, die seitens der Gläubigergemeinschaft für eine Entschärfung des Problems unternommen wurden, haben bislang an dieser Situation nichts geändert. Von einem generellen Schuldenerlass würden die ärmsten Bevölkerungsschichten nur dann profitieren, wenn die makro-ökonomischen Bedingungen sich so verbesserten, dass sie wieder Zugang zu Arbeit und zu den produktiven Ressourcen erhalten. Wie kann eine Verbindung zwischen Schuldenerlass und menschlicher Entwicklung hergestellt werden? Können Schuldenumwandlungen für Entwicklung im Rahmen einer umfassenden Entschuldung eine wichtige Rolle spielen? Lassen sich Gegenwertfonds als zusätzliches Instrument in eine weitgehende Amutsbekämpfungsstrategie einbinden?

I. Marktorientierte Schuldenumwandlung

Die Grundidee für Schuldenumwandlung für Entwicklung bietet die marktorientierte Schuldenumwandlung. Daher soll sie hier kurz skizziert werden. Die sogenannten „Debt-equity-swaps“ haben Folgendes Prinzip: Ein ausländischer Investor oder eine lokale Firma, die ausländische Währung besitzt und Interesse hat, in dem Schuldnerland zu investieren, kauft einen in US-\$ notierten staatlichen Schuldtitel von einer Gläubigerbank. Der Preis des Schuldtitels wird am Markt gebildet d. h. durch das Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage. Der Investor wird dadurch zum Gläubiger. Er verkauft den Schuldtitel an die Zentralbank des Schuldnerstaates, zu dem vollständigen oder teilweisen Gegenwert zum US-\$ in einheimischer Währung. Die dadurch erhaltene Barmittel werden zur Finanzierung von Investitionen im Schuldnerland eingesetzt.

Bei den „Debt-equity-swaps“ werden Auslandsschulden in Aktienbeteiligungen oder Kapitalbeteiligungen bei einheimischen Firmen umgewandelt. Die Investoren können Banken oder Privatfirmen sein, die die Schuldtitel mit einem Abschlag auf dem Sekundärmarkt abkaufen. Die Schulden werden dann von der

Zentralbank des Schuldnerlandes knapp unter ihrem Nominalwert (face value) mit Hilfe vorhandener Finanzinstrumente für Investitionen oder Kapitalbeteiligungen beglichen.

Den Ursprung der marktorientierten Schuldenumwandlung bildet die Schuldenkrise der Entwicklungsländer der frühen 80er Jahre: „Banker have realized that the costs of doing nothing (with their debt) is greater than the costs of doing something.“¹ Alle Versuche, die Schuldenkrise mit den vorhandenen Instrumenten in den Griff zu bekommen, waren vollständig gescheitert. Das „Etwas“, das die Banken unternommen haben, war, ihre Schulden an Investoren, andere Banken, Kreditnehmer oder Lokalfirmen in den Entwicklungsländern zu Marktpreisen zu verkaufen. Mit dem Verkauf ihrer Forderungen für einen niedrigen Preis nahmen viele Banken Verluste in Kauf, weil sie nicht mehr mit einer Rückzahlung des Gesamtbetrages rechneten. Zahlreiche andere Banken handelten mit den Schuldtiteln, um kurzfristige Spekulationsgewinne zu erzielen. Es bildete sich alsbald der sogenannte Sekundärmarkt für Schuldtitel. Von einem Betrag von ursprünglich 815 Mio. US-\$ stieg der Umsatz auf umgerechnet 30 Mrd. US-\$ 1990 und ging auf 7 Mrd. 1991 rapide zurück.

1. Der Sekundärmarkt für Schuldtitel

Auf dem Sekundärmarkt für Schuldtitel werden nicht reglementierte Transaktionen getätigt. Mehr als 50 Privatbanken und Investmentintermediäre tummeln sich inzwischen auf dem Sekundärmarkt für Privatschulden. Die acht größten Kreditinstitutionen kontrollieren dabei 85 % des Gesamtvolumens. Einige Exportkreditagenturen bieten inzwischen ebenfalls einen Teil ihrer Forderungen an, wie z. B. das britische Export Credit Guarantee Department (ECGD). Grundlage für die Preisbildung auf dem Sekundärmarkt sind nicht nur Angebot und Nachfrage, sondern auch spekulative Geschäfte von Privatbanken und Anlegern. Auch die von einigen Ratingagenturen regelmäßig erstellten Informationen über die politische und wirtschaftliche Lage sowie die kurz- und mittelfristigen Erwartungen bestimmen die Höhe des Preises eines Schuldtitel auf dem Sekundärmarkt. Preisentwicklungen werden auch von Umschuldungsvereinbarungen mit bilateralen und multilateralen Gläubigern beeinflusst.

Der Sekundärmarkt für Schuldtitel ist aus marktwirtschaftlicher Sicht jedoch äußerst unvollkommen. Die meisten Händler versuchen zunächst, sich auf bestimmte Länder zu konzentrieren, um dadurch eine starke Position bei der Be-

¹ Zitiert bei: *Burton (1990): Debt for Development: A New Opportunity for Non-profits, Commercial Banks and Developing States*, in *Harvard International Law Journal*, Vol. 31.

stimmung der Preise zu erreichen. Sie bilden jeweils eigene Schuldenportefeuilles und reagieren sehr schnell auf die Entwicklungen der Nachfrage. Niemand ist verpflichtet, in einer bestimmten Preisspanne zu handeln.

Die sogenannte Brady-Initiative war der Hauptmotor für die rapide Ausweitung des Sekundärmarktes für Schulden Anfang der 80er Jahre. Die größten Schuldnerländer richteten staatliche Schuldenumwandlungsprogramme ein, die allerdings gegen Mitte der 90er Jahre in einigen Ländern wieder eingestellt wurden. Mit den zunehmenden Privatisierungen Anfang der neunziger Jahre gewannen diese Umwandlungsprogramme jedoch wieder an Bedeutung. Potenzielle inflationäre Wirkungen haben dazu geführt, marktorientierte Schuldenumwandlungen mit Privatisierungsvorhaben stärker zu verbinden. Viele Privatisierungsprojekte waren nicht mit einer Monetarisierung der Auslandsverschuldung verbunden, so dass makroökonomische Probleme vermieden werden konnten. So war das unter der Brady-Initiative entwickelte Schuldenumwandlungsprogramm in Mexiko 1989 auf die Privatisierung von Staatsunternehmen und Infrastrukturprojekte beschränkt. Auch in Argentinien wurde die Privatisierung von Staatsunternehmen mit Schuldenumwandlungsprogrammen vorangetrieben.

Seit Mitte der 80er Jahre sind marktorientierte Schuldenumwandlungen ein Bestandteil von Schuldenmanagementstrategien. Das erste institutionalisierte Programm zur Schuldenkonversion hat Chile im Mai 1985 eingeführt. Seitdem haben zahlreiche Entwicklungsländer ähnliche Maßnahmen ergriffen². Kommerzielle Gläubigerinstitutionen, an deren Spitze Citicorp liegt, haben sich intensiv an solchen Operationen beteiligt. 1990 erreichten marktorientierte Schuldenumwandlungen ein Volumen von insgesamt 29 Mrd. US-\$ infolge von Brady-Operationen und groß angelegten Privatisierungen in Argentinien mit Hilfe von DES. Dieses Volumen ging bereits 1993 auf 12 Mrd. US-\$ zurück und stieg wieder auf 20 Mrd. 1994 infolge von Umschuldungsvereinbarungen mit Brasilien, Bulgarien, der Dominikanischen Republik und Polen.

2. Ende der Begeisterung in den Schuldnerländern

Die „Debt-equity-swaps“ sind in letzter Zeit stark zurückgegangen. Der Grund dafür sind die ungünstigen Preisentwicklungen in den lateinamerikanischen Ländern für umfassende Schuldenumwandlungsprogramme. Das Instru-

² Darunter Mexiko im April 1986, die Philippinen im August 1986, Ecuador im Dezember 1986, Venezuela im April 1987, Argentinien im Juni 1987, Jamaika im Juli 1987 und Nigeria im Februar 1988, vgl. hierzu: World Bank (1998) Global Development Finance, Washington.

ment bleibt jedoch ein Bestandteil der Schuldenmanagementstrategien und wird vor allem in Schuldnerländern mit mittlerem Einkommen erfolgreich eingesetzt. Nach einer regen Aktivität auf dem Sekundärmarkt wurden die Schuldenumwandlungsprogramme Mitte der neunziger Jahre z. T. radikal eingestellt ohne eine nennenswerte Ausschöpfung der auf dem Sekundärmarkt angebotenen Schuldtitel. Lediglich in Chile kann von einer vollständigen Schuldenumwandlungsoperation mit einigen Abstrichen gesprochen werden. Die lateinamerikanischen Länder als größte Schuldner übten in den achtziger Jahren eine Pionierrolle in diesem Bereich aus. In Afrika hat lediglich Nigeria nennenswerte Umwandlungsoperationen entwickelt. Hier eine kurze Beschreibung des Prozesses³:

- In Argentinien haben die marktorientierten Schuldenumwandlungen seit 1994 an Bedeutung verloren.
- Seitdem Mexiko sein marktorientiertes Schuldenumwandlungsprogramm 1992 einstellen musste, werden in diesem Land nur Schuldenumwandlungen für Investitionen in Armutsbekämpfung, Bildung und Gesundheit erlaubt. Aber auch hier haben die Sekundärmarktpreise negative Auswirkungen auf die Ausweitung der Geschäfte ausgeübt.
- Venezuelas Schuldenumwandlungsprogramm wurde durch restriktive Regulierungen eingestellt. Nur Projekte in besonderen Sektoren wie die petrochemische und die Aluminium Industrie durften mit Hilfe von Schuldenumwandlung finanziert werden. Daran hatten Investoren kein Interesse. Auch politische und finanziellen Instabilitäten haben zu einem Rückgang der Konversionsgeschäfte beigetragen.
- Auf Grund der Restriktionen für ausländische Investitionen in privatisierten Unternehmen gab es in Brasilien einen kontinuierlichen Rückgang der Schuldenumwandlungen Anfang der neunziger Jahre. Auch die vereinbarten Umschuldungen und Schuldenreduktionen haben zu diesem Rückgang beigetragen. Die Gläubigerbanken haben es dann vorgezogen, die Forderungen zu behalten anstatt sie sofort auf dem Sekundärmarkt anzubieten.
- Auch die Schuldenumwandlungen in Chile sind 1994 stark zurückgegangen als die Sekundärmarktpreise stiegen. Da es nur wenige Schuldtitel auf dem Markt gab und diese in wenigen Händen konzentriert waren, ist daraufhin die Nachfrage zurückgegangen.
- Nigeria stellte sein Umwandlungsprogramm 1993 ein, als die Spanne zwischen der offiziell festgelegten und der inoffiziell gehandelten Umtausch-

³ Siehe hierzu World Bank (1999) Global Development Finance, Washington.

rate für Schuldenumwandlungen größer wurde. In einer Ausschreibung 1995 konnte Nigeria einen Betrag von 14 Mio. US-\$ umwandeln.

- Auch Jamaika stellte sein Umwandlungsprogramm 1995 ein, auf Grund von hohen Kosten (eine hohe Zinsrate und die Abwertung der Nationalwährung), hohen Sekundärmarktpreisen, und einem schlechten Angebot von Schuldtiteln auf dem Sekundärmarkt. Vor der Einstellung hatte Jamaika ca. 229 Mio. US-\$ umgewandelt.

3. Die Kritik an der marktorientierten Schuldenumwandlung

Die Überschuldungssituation der Entwicklungsländer bleibt ein schwerwiegendes Strukturproblem. Die negativen Auswirkungen von kommerziellen Schuldenumwandlungen konnten in den meisten Ländern nicht überwunden werden⁴:

- Die marktorientierte Umwandlung von Schulden gegenüber Privatbanken konnte nicht zu einer Überwindung der Schuldenkrise der hochverschuldeten Entwicklungsländer beitragen. Weniger als 20 % der Privatschulden konnten in den Ländern mit den größten Umwandlungsprogrammen umgewandelt werden.
- Dort wo die Umwandlungsprogramme im größeren Stil umgesetzt wurden, konnten die monetären und fiskalischen Risiken nicht durch kompensatorische Maßnahmen vermieden werden. Die Inflationsgefahren konnten nicht abgewendet werden, weil Haushaltsdefizit und die Geldmenge in den Schuldnerländern relativ groß waren.
- Meistens konnten die negativen Folgen für die Zahlungsbilanz nicht vermieden werden, weil die Schulden vorher nicht vollständig bedient wurden und der Zufluss von Auslandsinvestitionen nicht ausreichend war.
- Kommerzielle Schuldenumwandlungen waren eine Art staatliche Subvention für private Investoren, die nicht immer die erwarteten Erträge brachten.
- Vor allen in den Schuldnerländern wurde das Instrument als eine Art Enteignung von nationalem Vermögen angesehen – meist sogar der attraktivsten Sektoren, wie der swap der argentinischen Telefongesellschaft –, denn staatliche Firmen wurden von internationalen Privatinvestoren zu günstigen Preisen aufgekauft, ohne dass das Schuldnerland zusätzliches Kapital dafür erhielt. Obwohl in einigen Schuldnerländern positive Effekte durch die

⁴ Siehe hierzu: *Mistry/Griffith-Jones (1994): Conversion of Official Bilateral Debt*, UNCTAD, Genf.

kommerziellen Schuldenumwandlungen festzustellen sind, bleibt der Beitrag von Debt-equity-swaps zur globalen Schuldenreduzierung relativ gering⁵.

II. Schuldenumwandlung für Entwicklung

Die negativen Auswirkungen der markorientierten Umwandlungsprogramme für Privatschulden einerseits, und der zwischenzeitliche Aufschwung dieser Option andererseits haben ein wachsendes Interesse für ähnliche, aber anders geartete Lösungsansätze geweckt. Am Anfang haben Umweltorganisationen das Modell der kommerziellen Schuldenumwandlung für den Schutz der Tropenwälder übernommen. Diese haben Schuldtitel auf dem Sekundärmarkt gekauft und mit der Schuldnerregierung verabredet, dass die Ressourcen in einheimischer Währung für Umweltschutzprojekte im Schuldnerland eingesetzt werden. Später haben auch Entwicklungsorganisationen, die zum Teil Schuldtitel in Form von Spenden privater Banken erhielten, diese Option genutzt und die Ressourcen in einheimischer Währung für Bildungs- und Gesundheitsprojekte investiert. Insgesamt herrscht heute Übereinstimmung darüber, dass Schuldenumwandlung nur dann einen positiven Beitrag leisten kann, wenn die frei werdenden Mittel in Projekte und Programme der sozialen Infrastruktur bzw. in der Förderung der Benachteiligten im Schuldnerland investiert werden. Diese konkrete Verbindung zwischen Entschuldung und Entwicklung nennen wir „Schuldenumwandlung für Entwicklung“.

1. Was ist Schuldenumwandlung für Entwicklung?

Unter Schuldenumwandlung für Entwicklung verstehen wir eine Finanztransaktion, bei der eine oder mehrere Nichtregierungsorganisationen einen Teil der durch einen Schuldenerlass frei werdenden Mittel für die Finanzierung von Entwicklungsprojekten im Schuldnerland nutzt. Je nach Schuldenkategorie gibt es zwei unterschiedliche Formen von Schuldenumwandlung für Entwicklung:

1. Marktorientierte Schuldenumwandlung: Hier kauft eine Organisation Schuldtitel zu Sekundärmarktpreisen, um ihre Entwicklungsprojekte zu finanzieren. Beispiele dafür sind die Umwandlungsoperationen von internationalen Organisationen wie UNICEF, die umgerechnet 240 Mio. US-\$ für die Unterstützung ihrer Bildungsprojekte aus Schuldenrückkäufen finan-

⁵ Siehe hierzu *Klos* (1994).

ziert hat und World Wildlife Fund (WWF), der das Geld in Umweltschutzprojekte investiert.

2. Nicht-marktorientierte Schuldenumwandlung: Infolge einer Vereinbarung zwischen Gläubiger- und Schuldnerregierung wird ein Teil der erlassenen Summe für die Finanzierung von Entwicklungsprojekten von der Schuldnerregierung auf ein Treuhandkonto überwiesen. In der Schweiz existiert seit einigen Jahren eine Initiative, die Entschuldungsmaßnahmen der Regierung mit der Unterstützung von Umwelt- und Sozialprogrammen verbindet (die so genannte Swiss Debt Reduction Facility).

Die Nutzung des Schuldenkonversions-Instrumentes entspricht den Zielvorstellungen von menschlicher Entwicklung. Solange die Auswahl der Projekte, die durch solche Aktivitäten unterstützt werden im Bereich alternativer Kreditfinanzierung bleibt, eröffnen sich m. E. zusätzliche Spielräume, die Arbeit vor Ort zu verbessern. So könnte beispielsweise durch die Schaffung von revolving-Fonds die Arbeit von Regionalgruppen in Afrika oder Mittelamerika institutionell gestärkt werden, wenn die Organisationen auch im Süden (in einheimischer Währung) eigene Mittel besitzen und nicht nur die aus dem Norden stammenden Finanzressourcen mobilisieren. Sie könnten eigene Formen der Kapitalbeteiligung entwickeln, die aus der Schuldenkonversion entstehen könnten

2. Die wichtigsten Akteure

In den traditionellen Umwandlungsoperationen sind lediglich ein Gläubiger, ein Schuldner und ein Investor beteiligt. Der optimale Fall einer Schuldenumwandlung für Entwicklung setzt demgegenüber die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Strukturen bei der Formulierung und der Umsetzung des Vorhabens voraus. Für die erfolgreiche Umsetzung einer Schuldenumwandlung bilateraler Schulden sind mehrere Akteure zuständig. Hier eine kurze Beschreibung:

Damit es zu Verhandlungen kommen kann, macht die *Gläubigerregierung* der Schuldnerregierung ein Umwandlungsangebot. Gewöhnlich kann dieses Angebot nur dann gemacht werden, wenn die *Schuldnerregierung* Umschuldungsverhandlungen mit dem *Pariser Club* führt. Nach den zurzeit gültigen Neapel-Bedingungen des Pariser Clubs können im Rahmen der sogenannten Swap-Option Schulden aus der Entwicklungszusammenarbeit umgewandelt werden. In unserem konkreten Fall bietet die Bundesrepublik durch ihre Bank, die Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW, diese Umwandlungsmöglichkeit an. Ein Angebot liegt der Kameruner Regierung vor.

3. Wer profitiert von einer Schuldenumwandlung für Entwicklung?

Die Nichtregierungsorganisationen (NRO):

- Mit Hilfe von Schuldenumwandlungen können NRO ihre Entwicklungsprojekte im sozialen Bereich auf eine solidere finanzielle Basis stellen.
- Eine Aufstockung der Ressourcen erlaubt der NRO, eine breitere Wirkung bei den Projekten. Mit der Errichtung von Gegenwertfonds kann auch eine langfristige Projektfinanzierung abgesichert werden.

Die Entwicklungsländer:

- Forderungen in DM, US-\$ oder anderen harten Währungen werden reduziert. Dadurch werden freie Spielräume für die Bedienung des verbleibenden Schuldendienstes geschaffen.
- Einheimische Ressourcen, die sonst für die Rückzahlung an ausländische Banken ausgegeben würden, können nun für die Förderung von Projekten für Umwelt und Soziales eingesetzt werden.

Die Gläubigergemeinschaft:

- Durch die neu entstandenen Spielräume kann das Schuldnerland die restlichen Forderungen besser bedienen.
- Für kleinere anstehende Forderungen in Ländern mit niedriger Bonität erhält die Bank einen angemessenen Betrag.
- Die optimale Nutzung der Möglichkeiten für die Umsetzung der Rio-Fazilität der Bundesregierung in einem Partnerland wird möglich.

III. Gegenwertfonds (GWF): Konzepte und Erfahrungen

Die Abwicklung von Schuldenumwandlungen für Entwicklung findet in mindestens zwei Phasen statt. Im Falle einer marktorientierten Schuldenumwandlung findet in der ersten Phase eine Finanztransaktion statt, in der eine Entwicklungs- bzw. eine Umweltschutzorganisation Schuldtitel vom ursprünglichen Gläubiger aufkauft: Der Nominalwert einer Verbindlichkeit wird dem Marktwert gegenüber gestellt und die Höhe des Abschlags bestimmt am Ende die Höhe der Opportunitätskosten. Bei der öffentlichen Umwandlung wird in der Regel eine Umschuldungsvereinbarung getroffen, in der Gläubiger- und Schuldnerregierung die wesentlichen Aspekte der Umwandlungsoperation festlegen: Höhe des Schuldenerlasses, Konversionsrate, Zahlungsmodalitäten usw. In einer zweiten Phase werden die Schulden gegen andere Verbindlichkeiten

ausgetauscht, die nicht zu den Schulden zählen⁶. In einer marktorientierten Schuldenumwandlung erhält der Investor Verbindlichkeiten in Form von Beteiligung an Entwicklungs- bzw. Umweltschutzprojekten. Hier geht es um die Frage der Übertragung von der durch die Schuldenumwandlung frei gewordenen Ressourcen. Diese soll über die Zentralbank laufen, denn es handelt sich um eine Transaktion in ausländischen Devisen, für die diese Institution zuständig ist.

Für eine öffentliche Schuldenumwandlung für Entwicklung gibt es insgesamt zwei Möglichkeiten der Übertragung:

1. die direkte Allokation über die Schuldnerregierung
2. die Übertragung mit Hilfe von Gegenwertfonds für Entwicklung

Im ersten Fall verpflichtet sich die Schuldnerregierung, die Umwandlungsmittel in Entwicklungsprojekte zu investieren, die in der Regel den Richtlinien der Entwicklungszusammenarbeit der Gläubigerregierung entsprechen. Auf diese Weise wurden beispielsweise Entwicklungshilfeprojekte im Bereich Wasserversorgung für Bolivien, Ressourcenschutz für Bolivien mit Hilfe der deutschen Umwandlungsfazilität begünstigt.

1. Gegenwertfonds für Entwicklung (GWF)

Gegenwertfonds sind eine besondere Übertragungsstruktur für Schuldenumwandlungen für Entwicklung. Ein GWF entsteht durch die Verpflichtung der Schuldnerregierung, einen Teil der erlassenen Schuld auf ein Treuhandkonto (meistens auf einer Privatbank) zu überweisen, das von einem unabhängigen Gremium verwaltet wird. Die wesentlichen Aspekte hinsichtlich der Verwaltung und der Definition der zu finanzierenden Schwerpunkte werden in der Regel in der Umschuldungsvereinbarung festgelegt.

In der Fachliteratur werden verschiedene Gegenwertfondsstrukturen unterschieden⁷:

1. ein autonomer von nicht-staatlichen Organisationen selbst verwalteter GWF,
2. ein parastaatlicher Fonds, aus dem Entwicklungsprojekte von nicht-staatlichen Organisationen finanziert werden,
3. direkte Zuschüsse an einheimische NRO und/oder autorisierte internationale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit.

⁶ Vgl. *Krieg* (1992).

⁷ Vgl. *Kaiser/Lambert* (1995).

2. Die Schweizerische Umwandlungsfazität

a) Mit einer Unterschriftensammlung fing alles an

Die Schweiz nimmt seit 1966 an den internationalen Verhandlungen zur Umstrukturierung der Schulden im Rahmen des Pariser Clubs teil. In diesem Rahmen hat sie sich oft als Vorreiterin hervorgetan. Die ersten entscheidenden Maßnahmen für eine Entschuldung wurden bereits im Jahre 1988 getroffen, als ein Hilfsprogramm zur Finanzierung der Zahlungsbilanz von Schuldnerländern geschaffen wurde. 1990 wurde dann erstmals ein Entschuldungsinstrument innerhalb der Schweizer Entwicklungshilfe initiiert, mit dem 100 Millionen Schweizer Franken (CHF) zur Verfügung gestellt wurden für bilaterale und internationale Entschuldungsmaßnahmen.

Bereits ein Jahr zuvor hatten sechs große Schweizer Entwicklungsorganisationen unter dem Motto „Entwicklung braucht Entschuldung“ eine nationale Kampagne zur Entschuldung begonnen, die noch von rund 20 weiteren Institutionen und Gruppierungen unterstützt wurde. Die Idee war einfach: An dem 700-jährigen Jubiläum der Schweizer Eidgenossenschaft 1991 sollte nicht nur die Schweiz, sondern auch weite Teile dieser Erde einen Grund zum Feiern haben. Daher forderten die Hilfswerke in Anlehnung an das alttestamentarische Erlassjahr, den armen Ländern durch einen weitgehenden Schuldenerlass einen Neuanfang zu ermöglichen. Dieser Schuldenerlass sollte mit einer kreativen Entschuldung kombiniert werden.

Um dies zu erreichen, musste vor allem auch die breite Öffentlichkeit für das massive Schuldenproblem und seine verheerenden Auswirkungen auf die armen Länder sensibilisiert werden. Die Kampagne schaffte es nicht nur, durch eine enorme Mobilisierung 250.000 Unterschriften zu sammeln, mit diesem Ergebnis erreichte die Kampagne vor allem auch, dass das Parlament in der Tat anlässlich der 700-Jahr-Feier 500 Mio. CHF für Entschuldungsmaßnahmen zur Verfügung stellte. Das Entschuldungsvolumen, das mit diesem Betrag insgesamt erreicht werden kann, liegt jedoch weitaus höher und wird auf 2 bis 2,5 Mrd. CHF (Nominalwert) geschätzt.

b) Konzept und Instrumente: Ein Schweizer Erfolgsrezept

Dem Entschuldungsprogramm der Schweiz liegt zunächst das langfristige Ziel zugrunde, den Schuldenüberhang abzubauen, eine Überschuldung auch für die Zukunft wirkungsvoll zu vermeiden und somit geregelte Beziehungen zwischen Schuldern und Gläubigern wiederherzustellen. Hierfür ist es notwendig, eine Lösung für alle Schuldenkategorien zu finden, die die armen Länder belasten. Daher sieht das Programm nicht nur die Regelung der Auslandsschulden

mit der Schweiz vor, sondern auch der kommerziellen Schulden privater Gläubiger und die Forderungen multilateraler Gläubiger. Genau diese Tatsache gibt diesem Programm seinen einzigartigen Vorbildcharakter. Für einen Schuldenerlass dieses Programms kommen vor allem hochverschuldete Schwerpunktländer der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, sowie alle hochverschuldeten Länder mit niedrigem Einkommen (SILIC) und alle am wenigsten entwickelten Länder (LLDC) in Frage. Diese Länder müssen des weiteren drei Bedingungen erfüllen:

1. Sie müssen eine angemessene Schuldenstrategie verfolgen.
2. Sie müssen eine gute Regierungsführung (*Good Governance*) vorweisen.
3. Sie müssen wirtschaftliche Reformen eingeleitet haben.

Dabei spielt auch das Konzept der kreativen Entschuldung eine zentrale Rolle. Sie soll über die Bildung von GWF erreicht werden, die den finanziellen Nutzen, der den Ländern durch einen Schuldenerlass entsteht, an die wirklich Bedürftigen weitergeben. Die Idee der GWF ist eng mit dem Entschuldungsprogramm der Schweiz verknüpft, und die Möglichkeiten einer entsprechenden Auflage an die entschuldete Regierung wird in jedem Einzelfall geprüft. Von den 19 Ländern, die bis 1998 ihre bilaterale Schuld mit der Schweiz erlassen bekommen haben, wurde in 12 Ländern ein GWF eingerichtet.

An dem gesamten Konzept sind mehrere Akteure beteiligt: Das Bundesamt für Außenwirtschaft (BAWI) legt die Strategien fest und hat die Gesamtverantwortung für die durchgeführten Maßnahmen. Es ist bei den bilateralen Aktionen für die erste Phase des Programms zuständig, in der vor allem die makroökonomischen Voraussetzungen in den Entscheidungsprozess über die zu verhandelnden Vereinbarungen einfließen. Für die Umsetzung der bilateralen Entschuldungsmaßnahmen, der wichtigste Teil des Programms, wird weitgehend mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) zusammengearbeitet, die vor allem für die zweite Phase und den damit verbundenen operationalen Aspekten, insbesondere im Hinblick auf die GWF, zuständig ist. Beide Bundesstellen werden von einer NRO, der Entschuldungsstelle der Arbeitsgemeinschaft beraten, die die konzeptionelle und operationale Arbeit beim Aufbau der GWF unterstützt. Die Arbeitsstelle ist zudem für die Öffentlichkeitsarbeit der Entschuldungsfazilität zuständig.

Das Programm der Schweiz versucht, das Problem mit allen Schuldentypen anzugehen und sieht daher vier Entschuldungsinstrumente vor:

- *Rückkauf und Erlass bilateraler Forderungen:* Hier werden die staatlich verbürgten Exportkredite einbezogen, da alle Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit bereits 1977 erlassen wurden und seither als Zuschüsse vergeben werden. Im Rahmen dieses Instrumentes sind auch Rückkäufe des nicht garantierten Teils der Schulden von Exportfirmen und Ban-

ken vorgesehen, so dass über den gesamten Forderungsbestand verhandelt werden kann.

- *Beiträge für den Rückkauf kommerzieller Schulden auf dem internationalen Sekundärmarkt:* Seit 1993 konzentriert sich dieses Instrument auf Beiträge für Schuldentrückkäufe im Rahmen des Entschuldungsprogramms der Weltbank, in dem kommerzielle Bankschulden der ärmsten Länder zurückgekauft werden.
- *Beiträge zur Begleichung von Zahlungsrückständen und laufenden Verpflichtungen gegenüber internationalen Finanzinstitutionen:* Die Schweiz hat schon viele Jahre vor Beginn der HIPC-Initiative damit begonnen, die Begleichung multilateraler Schulden finanziell zu unterstützen. Ein weiterer wichtiger Teil der Schweizer Aktivitäten besteht jedoch vor allem in der Mobilisierung anderer bilateraler Geber in dieser Hinsicht.
- *Zusätzliche Maßnahmen mit dem Ziel, die Nachhaltigkeit einer gewährten Entschuldung zu gewährleisten:* Hierzu gehören finanzielle Unterstützung in Form von Zahlungsbilanzhilfen für die Länder, die sich dank einer angemessenen Verschuldungspolitik nicht übermäßig verschuldet haben; technische Unterstützung im Bereich der Schuldenverwaltung; Maßnahmen zur Sensibilisierung für Schuldenerlasse.

Tabelle 1

Ergebnisse der Schweizer Umwandlungsfazilität

1. **Bilaterale Schulden:** Zwischen 1992 und 1998 hat die Schweiz nach Rückkaufaktionen kommerzielle Forderungen in Höhe von 1,1 Mrd. CHF an bislang 19 Länder erlassen, in denen z. T. GWF gebildet wurden.
2. **Kommerzielle Forderungen:** Die Schweiz leistet mit ihren Beiträgen von 77 Millionen Franken den größten bilateralen Beitrag an den Entschuldungsfonds der Weltbanktochter IDA. Mit diesen Beiträgen konnten bislang 11 Länder begünstigt werden, die ihre kommerziellen Bankschulden um insgesamt 2,9 Mrd. US-\$ reduzieren konnten.
3. **Multilaterale Schulden:** Bis 1998 hat die Schweiz 131 Mio. Franken an direkten Beiträgen für die Begleichung von Zahlungsrückständen bei multilateralen Gläubigern und für den multilateralen Schuldendienst bereitgestellt, von denen insgesamt elf Länder profitierten. Weitere Zahlungen in Höhe von 40 Mio. Franken für die Erleichterungen multilateraler Forderungen sind im Rahmen der HIPC-Initiative in den hierfür vorgesehenen Treuhandfonds eingezahlt worden.

Quelle: Swiss Coalition (1998).

Die Schweiz hat schon 1977 alle Kredite der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit vollständig erlassen. Zusätzlich hat sie auch im Pariser Club eine Vorreiterrolle eingenommen und damit bewiesen, dass die viel beschworene Gläubigersolidarität auch anders interpretiert werden kann: Die Schweiz hat mit ihren Aktionen die im Pariser Club beschlossenen Konditionen als Mindeststandard gesetzt und ist mit ihren eigenen Leistungen stets weit über das dort gesetzte Niveau hinausgegangen.

Statt der im Pariser Club festgelegten Schuldenerlasse von 67 % (Neapel-Konditionen) für ärmere Länder, bzw. der unter der HIPC-Initiative festgelegten 80 %, erlässt die Schweiz den berechtigten Ländern 100 % der im Pariser Club verhandelten Forderungen. In diesem Sinne möchte die Schweiz mit ihrem Programm auch eine Signalwirkung geben und hofft darauf, dass andere Gläubigerländer ihrem Beispiel folgen. Dieser Sensibilisierungs- und Mobilisierungsfaktor ist ein nicht zu unterschätzender Teil der Schweizerischen Umwandlungsfazität, da nur eine internationale Ausweitung dieser Instrumente eine wirklich wirksame Dimension der Entschuldung erreichen kann.

c) Erfahrungen mit dem Gegenwertfonds

Bei einigen Ländern war das zu entschuldende Volumen zu gering, um den Erlass mit der Auflage nach der Bildung eines GWF zu verbinden. In zwölf Ländern jedoch konnten in den jeweiligen bilateralen Entschuldungsabkommen die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, die für einen GWF nötig sind. In diesen Abkommen sind die Konversionsrate, die Zahlungsmodalitäten, die zu begünstigenden Sektoren und die Verwaltungsstruktur festgelegt.

All diese Regelungen hängen sehr stark von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und nationalen Bedürfnissen ab, so dass es keine allgemein gültige Struktur für die GWF gibt. Es gehört vielmehr zu den wichtigsten Prinzipien, dass diese an die geltenden Bedingungen angepasst werden. Die Schweiz macht jedoch zur Bedingung, dass das Geld auf ein zinstragendes Konto bei einer Geschäftsbank eingezahlt wird, und dass die Fonds von einem unabhängigen Gremium verwaltet werden.

Mit nur zwei Ausnahmen (Bolivien und Philippinen) besteht das Entscheidungsgremium der GWF ausschließlich aus VertreterInnen der beiden beteiligten Regierungen, d. h. der Schweiz und der entsprechenden Schuldnerregierung. In den meisten *Verwaltungsstrukturen* sind jedoch Mitglieder lokaler Organisationen in den technischen Komitees vertreten, die für die Selektion der Projekte verantwortlich sind. Meist wurde auch ein Sekretariat eingerichtet, das die Geschäftsführung und die administrativen Aufgaben übernimmt. Wichtig ist dabei die Unabhängigkeit aller Fonds-Organen, die in eigener Verantwortung handeln.

Tabelle 2

Land	Nom. Schuld (Mio. CHF)	Konversionsrate	Fondsvolumen (Mio. CHF)	Zielsektoren	Projekträger
Bolivien	53,1	11 %	5,8	Natürliche Ressourcen Mikro-Unternehmen	NRO/Private Org. Staat
Honduras	63,3	20 %	12,7	Wasser/Hygiene Natürliche Ressourcen Kleinunternehmen	NRO (50 %) Staat (50 %)
Jordanien	35,2	27 %	9,5	Exportförderung Kultur/Tourismus Wirtschaftliche und soziale Institutionen	NRO Privatunternehmen Multilat. Org. Staat
Tansania	33,3	15 %	9,5	Gesundheit Grundbildung Dorfentwicklung Umwelt	Sozialbudget (60 %) Private Org. Staat
Peru	196,2	25 %	49,0	Soziale Dienstleistungen Natürliche Ressourcen Kleinunternehmen	NRO Privatunternehmen Staat
Sambia	27,0	8 %	2,2	Soziale Dienstleistungen Ländl. Transportinfrastruktur Kleinunternehmen	NRO Internationale Org.
Côte d'Ivoire	362,0	14 %	50,7	Agrarsektor	NRO Staat (30 %)
Senegal	22,9	20 %	4,6	Dezentralisierte Finanzinstitutionen Kleinunternehmen	NRO Privatunternehmen Staat
Ecuador	60,3	25 %	15,1	Soziale Dienstleistungen Natürliche Ressourcen Kleinunternehmen/Berufsbildung Wasser/Hygiene	NRO/Produzentenorganisation (50 %) Staat (50 %)
Philippinen	42,4	50 %	21,2	Nachhaltige Produktion (Landwirtschaft, Fischerei, Kleinunternehmen)	NRO
Ägypten	150,0	60 %	90,0	Arbeitsbeschaffung Natürliche Ressourcen Soziale Dienstleistungen	NRO Staat (dezentrale staatl. Strukturen)
Guinea Conacry	10,5	10 %	1,1	Gesundheit/Ernährung Wasser/Hygiene Stadt. Rehabilitierung	UNICEF (70 %) ADRA (30 %)
Gesamt	1.056,2	25 %	266,9		

Quelle: Swiss Coalition (1998).

In der *Finanzierungspolitik* und der Mittelverwendung gibt es zwischen den Fonds erhebliche Unterschiede, z. B. was die Spannbreite und die zu begünsti-

genden Sektoren angeht. Die Tendenz ist jedoch aus den Erfahrungen heraus dahingehend, die Schwerpunktbereiche genauer einzugrenzen. Dies erhöht nicht nur die Entwicklungswirkung, es hat sich besonders auch da als sinnvoll erwiesen, wo die Gefahr einer möglichen Zweckentfremdung der Mittel größer ist. In den 570 bis 1998 finanzierten Projekten wurden überwiegend soziale Dienste und Infrastruktur gefördert (34 %), gefolgt von Kleinindustrieförderung (24 %), Umwelt (19 %) und Landwirtschaft und Fischerei (11 %). Auch bezüglich der Laufzeit der Fonds gibt es Unterschiede, die sich auf nicht nur auf unterschiedliche Ausgangssummen zurückführen lassen, sondern auch auf unterschiedliche, dem Fonds zugrunde liegenden Ziele und Finanzierungsstrategien. Die Laufzeit schwankt zwischen drei und zehn Jahren.

Tabelle 3

Philippinen: Eine NRO-Stiftung als Trägerin

Die *Foundation für a Sustainable Society, Inc.* (FSSI) ist das bislang einzige Beispiel, in dem der schweizerische GWF ausschließlich von NRO verwaltet wird, die sich als private Stiftung organisiert haben:

Fondsdaten: Erlassene Forderungen: CHF 42,4 Mio. (Nominalwert)

Konversionsrate: 50 %

Fondsvolumen: CHF 21,2 Mio.

Verwaltungsstruktur: Der Stiftungsrat, das Entscheidungsgremium, setzt sich aus VertreterInnen von 6 philippinischen NRO und einer Schweizer NRO zusammen. Die philippinische und die schweizerische Regierung sind ohne Stimmrecht vertreten. Das oberste Organ ist die 21-köpfige Generalversammlung. Daneben gibt es ein Exekutivsekretariat, das für die Umsetzung der Entscheidungen verantwortlich ist.

Ziel: Es werden Projekte gefördert, die das wirtschaftliche Empowerment organisierter ländlicher und städtischer marginaler Gemeinschaften zum Ziel haben und Studien zu diesem Bereich durchgeführt.

Finanzierungspolitik: Die Stiftung ist eine sich finanziell selbsttragende Organisation und hat zum Ziel, das ursprüngliche Stiftungskapital real zu halten. Daher ist die Stiftung in erster Linie eine Kreditinstitution, die produktive Vorhaben von NRO, Basisorganisationen und Genossenschaften mit Krediten unterstützt. Von den nach Deckung aller Kosten verbleibenden Erträgen können zusätzlich Zuschüsse vergeben werden. In den ersten Jahren erzielte die FSSI beachtliche Steigerungsraten, 1997 konnte sie jedoch, u. a. auf Grund der Finanzkrise, das Ziel der realen Werterhaltung nicht erreichen.

Quelle: Swiss Coalition (1998).

Monitoring und Evaluation der GWF-Aktivitäten werden auf den verschiedenen Ebenen durchgeführt. Auf der Projektebene sind die Trägerorganisationen hierfür verantwortlich, wobei auch externe Evaluierungen von der GWF-

Verwaltung vorgenommen werden. Die Fondsverwaltung ist auch auf der Ebene der einzelnen GWF für das Monitoring und die Evaluation des Gesamtprogramms zuständig. Auf der Programmebene des Schweizer Entschuldungsprogramms ist die Arbeitsgemeinschaft der Swiss Coalition für das Monitoring zuständig. Die Evaluierung wird von den jeweils zuständigen schweizerischen Regierungsstellen durchgeführt und basiert auf den Ergebnissen der Evaluierungen der unteren Ebenen. Bei diesen Tätigkeiten wird gemäß den unterschiedlichen Ausrichtungen der Fonds unterschieden zwischen kurz- bis mittelfristig angelegten Projektfonds zur Finanzierung von Projekten zur direkten Armutsbekämpfung, und mittel- bis langfristig angelegten Kreditfonds, die den Aufbau von tragfähigen Institutionen als Ziel haben. Gezielte Leitfragen sollen die Effizienz, d. h. Umfang und Geschwindigkeit des Mittelabflusses, die Effektivität, d. h. Wirkungen auf die anvisierte Zielgruppe, und die Nachhaltigkeit, d. h., die langfristigen Aussichten auch nach Ausschöpfung der Fonds bzw. die finanzielle Tragfähigkeit der Kreditfonds überprüfen.

Die *Einbeziehung nationaler Akteure*, insbesondere auch der Zivilgesellschaft, wird im Hinblick auf die nationale Verankerung der Fonds als wichtiger Bestandteil angesehen. Dennoch ist sie in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt, da sie von den politischen und institutionellen Rahmenbedingungen abhängt. Am größten ist die Beteiligung in der Verwendung der Fondsmittel: Rund 65 % der ausgegebenen Gelder gehen direkt an Organisationen der Zivilgesellschaft, die restlichen 35 % gehen an Regierungsprojekte. In der Verwaltung der Fonds hingegen ist die Beteiligung der NRO eher bescheiden. Lediglich in Bolivien und auf den Philippinen sind NRO im Entscheidungsgremium vertreten. In den meisten anderen Fonds sind sie nur Mitglieder der technischen Komitees. Auch in den Planungsphasen und der konzeptionellen Vorbereitung der GWF waren NRO nur begrenzt beteiligt. Hier bleibt die Umsetzung der Schweizer Umwandlungsfazilität hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück.

IV. Die HIPC-II und die deutsche Umwandlungsfazilität

1. Armutsbekämpfung durch Schuldenerlass?

Die Gläubigerregierungen haben in ihren traditionellen Umschuldungsstrategien eine sogenannte „Umwandlungsoption“ eingebaut. Demnach treffen Schuldnerregierung und Gläubigerregierung eine Vereinbarung, in der die Schuldnerregierung sich verpflichtet, einen Teil der erlassenen Schulden für die Finanzierung von Umwelt- und Entwicklungsprojekten in einheimischer Währung zu investieren. Die sogenannte „Umwandlungsoption“ war letzten Endes ein Eingeständnis dafür, dass der bis dato gewährte Schuldenerlass unzureichend ist. Eine weitgehende Verbindung zwischen Entschuldung und Armuts-

bekämpfung konnte mit der „Umwandlungsoption“ jedoch nicht hergestellt werden.

Mit den Beschlüssen von Köln im Juni 1999 und der darauf folgenden Herbsttagung von IWF und Weltbank Ende September 1999 haben sich die Umschuldungsbedingungen für etwa 35 hochverschuldete arme Länder relativ verändert: Um einen Schuldenerlass von bis zu 90 % zu erhalten, müssen sich die Regierungen in diesen Ländern verpflichten, in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft eine Armutsbekämpfungsstrategie zu formulieren, in der die mittel- und langfristigen Ziele nicht nur in den Bereichen Bildung und Gesundheit, sondern auch bei anderen sozialen Dienstleistungen klar festgelegt werden. Darüber hinaus verpflichten sich die Schuldnerregierungen, eine ständige Überwachung mit Hilfe von sogenannten Zwischenindikatoren zuzulassen (siehe Kasten).

Tabelle 4

Beispiel für Ergebnisse und Indikatoren einer Schuldenreduktion

	Erwartete Ergebnisse	Regelmäßig erhobene Bemessungsindikatoren
Allgemein	• Einkommenssteigerung und/oder Konsumsteigerung bei den Armen	• Bruttosozialprodukt pro Kopf • Vorhandensein extremer Armut: Bevölkerungsanteil, der mit weniger als 1 US-\$ pro Tag auskommen muss, • Rate der Unterernährung (untergewichtige Kinder) (mäßig und akut)
Bildung	• Allgemeine Erhöhung der Alphabetisierungsrate • Gleichstellung der Geschlechter in der Bildung • Verbesserung der Qualität der Bildung	• Immatrikulationsrate in der Primarbildung • Anteil der Mädchen in der Primar- und Sekundarbildung. • Abschluss der vierten Klasse der Primarbildung • Anzahl der Schulbücher pro Schüler. • Verhältnis Schüler/Lehrer in der Primarbildung
Gesundheit	• Absenken der Sterblichkeitsrate von Kindern und Kleinkindern • Niedrigere Müttersterblichkeit • Besserer Zugang zu Gesundheitsdiensten	• Anzahl der Impfungen • Anteil der von Fachkräften betreuten Geburten. • Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu sauberem Trinkwasser • Anteil der Gesundheitszentren mit Grundausstattung. • Index zur Gewährleistung von Gesundheitsdiensten

Quelle: Aus der Weltbankdokumentation: Iniciativa HIPC: Fortalecimiento de los vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza, 17 September 1999 (freie Übersetzung des Autors).

Die Formulierung einer effizienten Armutsbekämpfungsstrategie, deren Umsetzung von der Zivilgesellschaft überwacht werden soll, setzt mehrere Etappen voraus⁸: a) Die Ziele einer Armutsbekämpfungsstrategie sollen genau festgelegt werden, b) die Ursachen der Armut sollen festgestellt werden und c) die Prioritäten für die zu treffenden Maßnahmen sollen festgelegt werden. Die Ressourcen für die Umsetzung der Strategie kommen aus zwei Hauptquellen: a) aus dem Schuldenerlass und b) aus zusätzlichen Mitteln der Entwicklungshilfe bilateraler und multilateraler Geber. Durch direkte Allokation soll die Schuldnerregierung eine Armutsbekämpfungsstrategie umsetzen. Folgende Fragen bleiben in dieser Hinsicht offen:

- Wie schätzen die Organisationen der Zivilgesellschaft das Interesse ihrer Regierungen an einer erfolgreichen Umsetzung einer Armutsbekämpfungsstrategie ein?
- In welchen Ländern können die Organisationen der Zivilgesellschaft sich bei der Umsetzung einer Armutsbekämpfungsstrategie erfolgreich einbringen?
- Welche Chancen und welche Grenzen haben Schuldenumwandlungen für Entwicklung mit Hilfe von Gegenwertfonds in diesem neuen Kontext?
- Kann der Kreis der für Entschuldungen in Frage kommenden Länder erweitert werden?

Zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft in den hochverschuldeten Ländern haben sich mit den Fragen zwar in verschiedenen Foren auseinandergesetzt, sie aber noch nicht im Rahmen eines kreativen Entschuldungsprogramms mit weit reichenden entwicklungspolitischen Wirkungen systematisch diskutiert.

2. Konsequenzen für die deutsche Umwandlungsfazität

Die deutsche Umwandlungsfazität wurde infolge der Rio-Konferenz 1992 eingeführt. Wichtigstes Ziel war es damals, Umschuldungen mit Umweltschutz zu verbinden. Ein Fonds von zunächst maximal 50 Mio. DM wurde eingerichtet, um Umweltprojekte in hochverschuldeten Ländern durch den Erlass von einem Teil der Forderungen aus der finanziellen Zusammenarbeit (FZ) zu finanzieren. Die Bundesregierung verzichtet auf einen Teil der zur Umschuldung im Rahmen des Pariser Clubs vorgesehenen FZ-Forderungen unter der Bedingung,

⁸ Siehe Weltbank/IWF (1999).

dass das Schuldnerland 30 bis 50 % des vorgesehenen Betrags in Landeswährung zu Gunsten mindestens eines der drei folgenden Bereichen investiert:

1. Umweltschutz
2. Armutsbekämpfung
3. Bildung

Im Laufe der Zeit stieg die zur Verfügung stehende Summe und erreichte 1998 210 Mio. DM. Die Bundesregierung hält sich bei dem Forderungsverzicht an die Vorgaben des Pariser Clubs von 1990, die sogenannten Houston-Bedingungen, denen zufolge bilaterale Gläubiger bis zu 90 % der Entwicklungshilfeforderungen zum Gegenstand von Schuldenumwandlungen machen können. Der Forderungsverzicht der deutschen Umwandlungsfazilität kommt nur für hochverschuldete Länder mit niedrigem mittleren Einkommen in Frage (SILMIC), die vom Pariser Club in einer Umschuldungsvereinbarung die sogenannte Swap-Option erhalten haben. Neben diesen Bedingungen sind Schuldenumwandlungen von der vertragsgemäßen Erfüllung bestehender Umschuldungsabkommen durch die Schuldnerländer abhängig. Nach dem gegenwärtigen Stand gehören zu der Gruppe der SILMIC folgende Länder: Bolivien, Bulgarien, Ecuador, Guyana, Indonesien, Jamaika, Jordanien, Peru und Syrien. Von der Umwandlungsinitiative haben bereits Bolivien und Jordanien profitiert. Für die restlichen Länder kommen in absehbarer Zeit Verhandlungen mit dem Pariser Club nicht in Frage. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit die Liste der Länder schon ausgeweitet und auch Länder mit niedrigem Einkommen wie zum Beispiel Honduras und Nicaragua berücksichtigt, oder wie im Falle Jordanien oder Philippinen auch ohne entsprechende Vereinbarungen im Pariser Club Schuldenumwandlungen angeboten. In der Tabelle 5 findet sich die Zusammenfassung der bislang angebotenen Schuldenumwandlungen seitens der Bundesregierung (Stand 15.10.99).

Die Beträge beziehen sich dabei auf die für Schuldenumwandlung in bilateralen Vereinbarungen zugesagten Umwandlungen. Diese Zusagen werden von nun an gesondert ausgewiesen, ansonsten aber ganz normal im Rahmen der Pariser Club Verhandlungen umgeschuldet. Erst wenn innerhalb einer bestimmten Frist, die sich meist an der für die Umschuldung vorgesehenen tilgungsfreien Zeit orientiert, diese Summe in einer Projektvereinbarung umgesetzt wird, verzichtet die Bundesregierung auf die Forderungen. Da aber aus den unten genannten Gründen eine Umsetzung nicht notwendigerweise unverzüglich geschieht, fließen Zinszahlungen aus den für Schuldenumwandlungen zugesagten Beträgen nach Deutschland zurück. Nach einer kleinen Anfrage im Bundestag errechnete das BMZ die Höhe dieser Zinsrückzahlungen auf 23,4 Mio. DM nach der folgenden Aufschlüsselung (Tabelle 6) (Stand: April 1999 – zwischen April 99 und Oktober 99 hat es weitere Vereinbarung gegeben mit Jordanien

und Peru, hieraus ergeben sich in den beiden Tabellen 5 und 6 unterschiedliche Summen bei diesen beiden Ländern):

Tabelle 5
**Vereinbarte Schuldenumwandlungen zu Gunsten von Umweltschutz
und Armutsbekämpfung (1993–1999)**

Land	Betrag (in Mio. DM)
Honduras	5,0
Jordanien	219,5
Vietnam	76,3
Bolivien	138,3
Ecuador	21,1
Peru	233,8
Philippinen	12,8
Kongo	15,0
Nicaragua	61,2
Kamerun	20,0
Elfenbeinküste	30,0

Quelle: BMZ (1999).

Tabelle 6
Aufschlüsselung über Zinszahlungen

Land	Gesamtzusage an FZ- Schuldenumwandlungen (in Mio. DM)	Nach Zusage auf diese Be- träge gezahlte Zinsen (in Mio. DM)
Honduras	5,00	0,20
Jordanien	169,55	3,50
Vietnam	76,26	2,26
Bolivien	138,30	3,54
Ecuador	21,06	2,12
Peru	160,00	4,88
Philippinen	12,76	0,28
Kongo	15,00	0,47
Nicaragua	61,21	4,51
Kamerun	20,00	0,56
Elfenbeinküste	30,00	1,06

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/789.

Die neue HIPC-Initiative ändert den Rahmen für die Umschuldung der Länder mit niedrigeren Einkommen. Im Rahmen des Pariser Clubs können jetzt bilaterale Handelsforderungen bis zu 90 % erlassen werden, während ein 100 %-Schuldenerlass für FZ-Forderungen vorgesehen ist. Dadurch stellt die neue Initiative m. E. die deutsche Umwandlungsfazität in Frage bzw. macht sie überflüssig, weil:

1. die deutsche Umwandlungsfazität an die Verhandlungen im Pariser Club gekoppelt ist,
2. die deutsche Umwandlungsfazität lediglich die Umwandlung von FZ-Forderungen zulässt. Diese sollen aber im Rahmen des Pariser Clubs komplett gestrichen werden,
3. aus der Gruppe der Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen kaum noch Kandidaten für eine Umwandlungsoperation übrig bleiben.

Eine Umsetzung der Kölner Beschlüsse wird die Schwächen der Umwandlungsfazität der Bundesregierung noch offensichtlicher machen. Die bisherige Umsetzung der Umwandlungsfazität weist eine enttäuschende Bilanz auf. Relativ erfolgreich wurde sie lediglich in Bolivien und Jordanien umgesetzt. Obwohl die Bundesregierung in mehr als 30 Ländern Angebote gemacht und in mehr als 10 Ländern auch Vereinbarungen getroffen hat, besteht bislang eher mangelndes Interesse an einer Umsetzung seitens der Schuldnerregierungen. Ein Grund für das geringe Interesse sieht das BMZ in den kürzeren Zahlungsfristen von 3 bis 5 Jahren, in denen das Schuldnerland verpflichtet ist, den Betrag aufzubringen. Eine in Betracht kommende Umschuldung im Rahmen des Pariser Clubs bedeutet dagegen eine viel großzügigere Streckung der Rückzahlungsfristen und der tilgungsfreien Jahre.

3. Grenzen der deutschen Umwandlungsfazität

Die bescheidene Erfolgsbilanz der Umwandlungsfazität der Bundesregierung weist auf Schwächen des Instruments hin, die im Rahmen einer Neugestaltung der Umschuldungspolitik der Bundesregierung beseitigt werden sollten. Diese Schwächen lassen sich kurz wie folgt darstellen:

- Die für Umwandlungen zur Verfügung stehenden Schuldenkategorien sind begrenzt: Lediglich FZ-Forderungen können umgewandelt werden, nicht aber Handelsforderungen, wie es die Schweiz seit Jahren erfolgreich praktiziert.
- Den relativ kurzen Einzahlungsfristen der Gegenwertmittel von 3 bis 5 Jahren stehen relativ lange Rückzahlungsfristen gegenüber, falls sich das Schuldnerland für eine Umschuldung entscheidet: Im Fall der FZ-

Forderungen erhält das Schuldnerland dagegen bis 10 tilgungsfreie Jahre und Rückzahlungsfristen von bis zu 23 oder 40 Jahren.

- Die unflexibel gehandelte Konversionsrate von mindestens 30 % (in Ausnahmefällen von 20 %) ist für zahlreiche Länder zu hoch. Inflationswirkungen und Budgetschwierigkeiten könnten vermieden werden, wenn sich die Konversionsrate an dem Sekundärmarktpreis entsprechender Schuldtitel orientierte.
- Der administrative Ablauf (z. B. Maßnahmen-Prüfungserfordernis durch KfW/GTZ, Projektvorschlag durch Fachministerium im Schuldnerland) ist zu langwierig.
- Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Kräfte im Schuldnerland fehlt: Die Verhandlungen werden nur mit den Finanzministerien und den entsprechenden Fachministerien geführt, die die Projekte vorschlagen. Bislang wurden keine Initiativen von nicht-staatlichen Strukturen umgesetzt.
- Nichtstaatliche Organisationen und Hilfswerke im Gläubigerland Deutschland werden kaum einbezogen.

4. Vorschläge für eine kreative Entschuldung

Die Bundesregierung wird nicht umhin kommen, eine grundlegende Entscheidung über die Zukunft dieses Instrumentes zu treffen. Um den oben genannten Schwächen zu begegnen, ist eine Umgestaltung der Umwandlungsfazilität erforderlich. Dieses zu erlangen, bedarf der Mitwirkung von nichtstaatlichen Entwicklungshilfeorganisationen wie Brot für die Welt, Misereor, EZE etc., die wichtige Erfahrungen mit ihren Partnern im Süden im Bereich nachhaltige Entwicklung und Partizipation besitzen. Notwendig sind konstruktive Gespräche mit den zuständigen Stellen im BMZ, aber auch mit der KfW und auch mit der deutschen Kreditversicherungsgesellschaft Hermes. Die Bundesregierung sollte sich an folgenden Eckpunkten orientieren:

- Ein Teil der *Handelsforderungen* sollte für Schuldenumwandlungsoperationen einbezogen werden. Hierbei sollten die im Rahmen des Pariser Clubs angehobenen Obergrenzen für Swapoperationen von der Bundesregierung voll ausgeschöpft werden (z. B. Kamerun). Zusätzlich sollten den entsprechenden Ländern die Ex-DDR-Forderungen mit Hilfe von Schuldenumwandlungen vollständig erlassen werden (evtl. Nicaragua und Mosambik).
- In Ländern, die einen sehr hohen Anteil an *FZ-Forderungen* aufweisen, kann der vollständige Erlass mit Schuldenumwandlung für Entwicklung kombiniert werden, falls eine entsprechende Vereinbarung zwischen

Schuldnerregierung und Zivilgesellschaft im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategie vorliegt (evtl. Bolivien).

- Die *Konversionsrate* und die *Zahlungsmodalitäten* sollten flexibler gehandhabt werden. Die Konversionsrate sollte sich an der Zahlungsfähigkeit des Schuldnerlandes orientieren. Die Festlegung der Zahlungsmodalitäten sollte in Einklang mit den makroökonomischen Daten erfolgen.
- Die *sektorale Schwerpunktsetzung* der zu unterstützenden Maßnahmen sollte ausgeweitet werden, damit das Schuldnerland die Möglichkeit erhält bei der Festlegung von Schwerpunkten eigene Interessen einzubringen. Maßnahmen und Zielsetzungen der Armutsbekämpfungsstrategie könnten hierbei als Rahmen dienen.
- Mit Hilfe von *Gegenwertfonds* sollten Institutionen der Zivilgesellschaft im Schuldnerland stärker einbezogen werden. Dabei sollte gleichzeitig auf die weniger kooperativen Schuldnerregierungen, so eingewirkt werden, dass diese sich vertraglich verpflichten, die Mittel umgehend in Entwicklungsprogramme zu Gunsten von armen Bevölkerungsgruppen einzusetzen.
- Die Bundesregierung sollte einen Konsultationsprozess einleiten, in dem die deutschen Hilfswerke und andere Entwicklungsinstitutionen ihre Erfahrungen für die Umsetzung von Schuldenumwandlungen und bei der Errichtung von Gegenwertfonds mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung verwerten können.

Schuldenumwandlung für Entwicklung bleibt auch unter der erweiterten HIPC-Initiative ein gangbarer Weg, die Armen an den Vorteilen von Schuldenerlassen zu beteiligen. Weder Armut noch Verschuldung können allerdings mit diesem Instrument beseitigt werden. Richtig zum Tragen kommt Schuldenumwandlung erst im Rahmen einer tief greifenden Entschuldungsstrategie.

V. Fallbeispiel Kamerun

1. Bewertung der Schuldensituation

Kameruns Schuldensituation muss als kritisch eingestuft werden. In der gemeinsamen Schulden-Tragfähigkeits-Analyse von Weltbank und Internationalem Währungsfonds aus dem Jahr 1995 wird das Land als „possibly stressed“, also als ein Land mit einer kaum tragbaren Schuldensituation, eingestuft. Diese Institutionen bezweifeln, dass die bilateralen Gläubiger den Gesamtbestand der Schulden auf ein tragfähiges Niveau senken können, selbst wenn sie die sogenannten Neapel-Konditionen des Pariser Clubs gewähren würden.

2. Die Bundesrepublik Deutschland als Gläubigerin Kameruns

Die Bundesrepublik ist nach Frankreich zweitgrößte bilaterale Gläubigerin. Sie hat jedoch mit einem Anteil von 17 % bei weitem nicht die Bedeutung Frankreichs, das mit etwa 50 % der gesamten bilateralen Schulden der wichtigste Gläubiger Kameruns bleibt. Im Jahr 1993 erreichten die bilateralen Forderungen der Bundesrepublik an Kamerun den Betrag von 1.864,6 Millionen DM. Davon waren 509 Millionen DM Forderungen aus der technischen und finanziellen Zusammenarbeit, also aus der Entwicklungshilfe, und 1.355,6 Millionen DM Handelsforderungen.

Ende 1994 hatten deutsche Banken Forderungen in Höhe von 189 Millionen US-Dollar gegenüber Kamerun. Diese Forderungen sollen im Rahmen des Londoner Club der privaten Banken umgeschuldet werden. Hier spielt die bayerische Hypobank eine wichtige Rolle.

3. Auswirkungen auf die soziale Lage

Die Auslandsschulden Kameruns lasten schwer auf der Bevölkerung. Die Anstrengungen, den Schuldendienst zu leisten, bedingen drastische Kürzungen bei den Sozialausgaben, eine Verringerung der Binnennachfrage und schließlich die Umleitung von Mitteln, die dem Kampf gegen die Armut hätten dienen können. Auch die Strukturanpassungsmaßnahmen, die der Internationale Währungsfonds und die Weltbank veranlasst haben, damit das Land seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann, haben die Situation der Armen verschlechtert. Beispielshaft soll hier auf das Bildungswesen eingegangen werden.

Seit dem Schuljahr 1985/86 sinken die staatlichen Ausgaben für das Bildungswesen. Bis 1989/90 hatte der Elementarbereich Einbußen von 25 % hinzunehmen, der Sekundarbereich sogar von 40 %. Infolgedessen sinkt die Qualität des Unterrichts. Bei einem Wachstum der Nachfrage nach Bildung von 9,6 % pro Jahr werden nur 6,2 % mehr Sitzplätze geschaffen und nur 3,6 % mehr Lehrkräfte eingestellt. In einigen Fällen ist das Funktionieren des Schulalltags allein den Elternvereinigungen (Association des Parents d'Élèves) zu verdanken. Diese nehmen selbst den Bau zusätzlicher Klassenzimmer auf sich und stellen Lehrkräfte ein.

Zwischen 1983 und 1993 ist die Einschulungsrate von Kindern zwischen 6 und 9 Jahren von 97 % auf 93 % gesunken. Arme Eltern behalten ihre Kinder länger zu Hause, zum einen, weil sie die Kosten nicht aufbringen können, zum anderen, weil sie die Hilfe der Kinder für ihr wirtschaftliches Überleben brauchen. Die konfessionellen und nicht-konfessionellen privaten Schulen sind zusätzlich von einer drastischen Kürzung der Subventionen betroffen.

4. Die mögliche Teilhabe an der HIPC-Initiative

Kamerun wird von der Weltbank zu der Gruppe der hochverschuldeten armen Länder (HIPC = Heavily Indebted Poor Countries) gerechnet. Falls das laufende ESAF-Programm erfolgreich zu Ende geführt wird, könnte das Land zu einer Umschuldung aller Schuldenkategorien gelangen, vorausgesetzt es erfüllt die Bedingungen von mindestens einem zusätzlichen dreijährigen ESAF-Programm. Für Kamerun ist der sogenannte Decision Point für das Jahr 2000 vorgesehen.

5. Schuldenumwandlung für Bildung

a) Das Modell

Die folgende Grafik beschreibt das Schema, nach dem ein Schuldenerlass der deutschen Regierung zum Nutzen der Lehrkräfte und SchülerInnen an Kameruns Schulen umzusetzen ist.

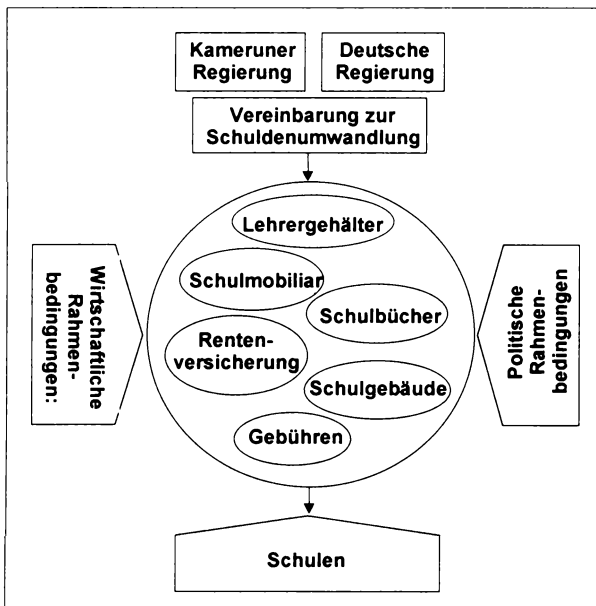


Abb. 1: Das Modell einer Schuldenumwandlung

Deutschland und Kamerun haben bereits 1996 eine Vereinbarung unterzeichnet, nach der Kamerun eine Schuldensumme von 20 Millionen DM erlas-

sen wird, wenn die Kameruner Regierung ein Projekt in den förderbaren Bereichen (Umweltschutz, Armutsbekämpfung oder eben Bildung) vorlegt und dafür 30 % der erlassenen Summe in einheimischer Währung zur Verfügung stellt.

Diese Summe wird in den Gegenwertfonds eingezahlt, der von einem unabhängigen Komitee treuhänderisch verwaltet wird. Das Komitee ist bilateral besetzt: Mitglieder kommen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen Kameruns und Deutschlands. Bisher war es schwierig, eine zivilgesellschaftliche Partnerorganisation auf Kameruner Seite zu finden. Seit der Gründung des Yaoundé Clubs 1998, der sich als zuverlässiger Partner erwiesen hat, steht eine solche Organisation zur Verfügung. Es fanden bereits zwei bilaterale Tagungen statt.

Im Yaoundé-Club ist man sich einig darüber, dass die Mittel des Gegenwertfonds für die Verbesserung der Grundschulbildung eingesetzt werden sollen. Nach anfänglicher Skepsis über Sinn und Zweck eines solchen Einsatzes hat die deutsche Seite die Möglichkeit gehabt, einige Schulen in Yaoundé zu besuchen und sich vor Ort über das traurige Bild der privaten Schulen zu informieren. Die Realität hat die schlimmsten Befürchtungen übertroffen. Aus diesem Grund setzen sich auch die deutschen Partnerorganisationen dafür ein, dass sich die deutsche Entwicklungshilfe trotz der eher bescheidenen Beträge, die sich durch die Umschuldungsfazilität ergeben, an der strukturellen Verbesserung des Kameruner Bildungssystems beteiligt.

Wichtigste Entscheidungsträger im Falle einer Schuldenumwandlung sind das Kameruner Finanzministerium und die „Caisse Autonome d'Amortissement“ (CAAS). Eine Delegation mit Vertretern des Finanzministeriums und der CAAS führt Verhandlungen mit dem Pariser Club. Hier werden die allgemeinen Umschuldungsbedingungen für spätere bilaterale Verhandlungen vereinbart. Zuletzt erhielt Kamerun einen Erlass von etwa 50 % der verhandlungsfähigen Schulden und eine Umwandlungsoption für 15 % des Restbetrags. Zusammen mit den Fachministerien soll das Finanzministerium der Gläubigerregierung einen Projektvorschlag zur Schuldenumwandlung vorlegen.

Ein besonderes Interesse an einer sozial orientierten Entschuldungs-Operation haben *Organisationen der Zivilgesellschaft*, die sich für eine Verbesserung der sozialen Lage der ärmsten Bevölkerungsschichten einsetzen. Das Bildungssystem Kameruns ist unter anderem durch die Verschuldungskrise in Mitleidenschaft gezogen worden. Mit Hilfe von Ressourcen aus einer Schuldenumwandlung könnte die Finanzkrise der Schulen gelöst werden. Einen Lösungsvorschlag hat der *Yaoundé Club* bereits vorgelegt. Demnach soll sich die Kameruner Regierung verpflichten, bis zu 30 % der über die Kreditanstalt für Wiederaufbau erlassenen Summe von 20 Millionen DM in einen Gegenwertfonds zur Förderung des Bildungssystems einzuzahlen.

b) Die politischen Rahmenbedingungen

Die Beurteilungen der institutionellen Rahmenbedingungen in Kamerun fallen in der internationalen Gemeinschaft unterschiedlich aus. Allgemeiner Konsens besteht darin, dass die schon lange bestehende „bad governance“ – die schlechte Regierungsführung – ein destabilisierender Faktor bleibt.

Der Wahlprozess vom Oktober 1997 wurde international heftig kritisiert. Vor allem die Tatsache, dass die moderate Opposition zum Wahlboykott aufgerufen hat, wurde von vielen als ein möglicher Herd zukünftiger Instabilität bewertet. Ein Teil der moderaten Opposition wurde bei der Regierungsumbildung in das neue Kabinett aufgenommen. Damit wurde der Sieg der regierenden Partei von der Opposition faktisch anerkannt und der Weg für eine größere politische Stabilität in der nächsten Zukunft geebnet. Nicht zu unterschätzen bleibt jedoch die Politikverdrossenheit, die sich in breiteren Teilen der Bevölkerung ausbreiten könnte wegen des Ausbleibens eines tiefergehenden Demokratisierungsprozesses.

c) Bewertung der zivilgesellschaftlichen Organisationen

Das öffentliche Leben in Kamerun steht weiterhin unter dem starken Einfluss der ehemaligen Einheitspartei und ihrer Satellitenorganisationen. Es gibt nur eine kleine Zahl von Nichtregierungsorganisationen, die überregional agieren und einen größeren Teil der Bevölkerung erreichen. Erschwert wird der Aufbau übergreifender Strukturen durch den fehlenden gesetzlichen Rahmen für nationale Nichtregierungsorganisationen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen und ihre Dachverbände als Beschaffer von (ausländischen) Geldern missbraucht werden. Die inhaltliche Arbeit, insbesondere die Abstimmung über gemeinsame Richtlinien oder Aktivitäten, kommt zu kurz.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich der Yaoundé-Club dadurch aus, dass er binnen kurzem fachkundige Vertreter aus allen Regionen Kameruns zusammenrufen konnte, damit sie ein gemeinsames Konzept zur Überwindung der Finanzkrise an den Schulen erarbeiten. Dabei wurden nicht nur die regionalen und ethnischen Grenzen überwunden. Das Projekt hat auch ökumenischen bzw. interreligiösen Charakter, indem private Grundschulen in protestantischer, katholischer, islamischer und säkularer Trägerschaft zu der Nutznießern gehören.

6. Zwei Optionen für die Umsetzung

Gegenwärtig ist nicht zu erwarten, dass die Kameruner Regierung ihre Zustimmung zur Implementierung der Rio-Fazilität gibt. Damit wäre auch in Ka-

merun die deutsche Umwandlungsfazität gescheitert. Denn das Land sollte nächstes Jahr eine Vereinbarung mit dem Pariser Club treffen und würde und wäre berechtigt, einen kompletten Erlass der FZ-Forderungen zu erhalten. In einem bilateralen Abkommen käme für Kamerun schließlich ein Erlass bilateraler Handelsforderungen um 67 % bis 90 % in Frage. Für die Bundesrepublik bieten sich zwei Optionen an, die aus der Entschuldung frei werdende Mittel für Bildungsförderung einzusetzen:

Option 1: Direkte Allokation: Wie in der neuen HIPC-Initiative vorgesehen verpflichtet sich die kamerunische Regierung, die frei werdenden Ressourcen in die Bildungsförderung zu investieren. Dies geschieht durch zusätzliche Haushaltsmittel; die Definition der Sektoren und die Umsetzung sollte mit der aktiven Beteiligung der Zivilgesellschaft erfolgen.

Das Infrastrukturproblem der Schulen sollte im Rahmen einer Gesamtstrategie zur strukturellen Reform des kameruner Bildungssystems behandelt werden. Deshalb schlagen wir eine zweite Option vor:

Option 2: Schuldenumwandlung als finanzieller Beitrag bei den ausstehenden Verhandlungen zur strukturellen Lösung der Finanzmisere bei den privaten Schulen. Sicher können einige der oben erwähnten Schwierigkeiten administrativer Art auftreten. Es gibt jedoch auch Argumente, die für eine Schuldenumwandlung sprechen, mit Hilfe von Konversionsressourcen eine strukturelle Reform für eine optimale Gestaltung des Schulsystems privater Träger zu finanzieren.

Die Schulen Kameruns in privater Trägerschaft, das ist etwa die Hälfte aller Grundschulen, stecken in einer vielschichtigen Finanzkrise. Der Staat hat seine Zuschüsse massiv gekürzt, Schulgeld wird erhoben, das die Eltern nicht zahlen können, die Ausstattung und die Infrastruktur sind schlecht, es fehlt an Lehrkräften, deren Gehälter werden nicht ausgezahlt, es wird kein Geld in die Pensionskassen abgeführt. Was dringend benötigt wird, ist eine Vergleichslösung, bei der diese Probleme umfassend gelöst werden. Die bei der Schuldenumwandlung freiwerdenden Mittel wären als Verhandlungsmasse ein wertvoller Beitrag zu solch einer grundsätzlichen Sanierung der privaten Schulen innerhalb des kameruner Schulsystems. Dieser Ansatz wird schon bei der ersten Evaluierung der schweizerischen Entschuldungsinitiative 1992 befürwortet und als ein mögliches Instrument bei einer kürzlichen Evaluierung in einigen anderen afrikanischen Länder erwähnt.

Die Unterstützung des Bildungssystems entspräche den Richtlinien der deutschen Entwicklungspolitik im Bereich Armutsbekämpfung. Damit die Schuldenumwandlung eine Maßnahme von dauerhafter Wirkung wird, sollten gleichzeitig die Ursachen des Problems angegangen werden. Es stellen sich deshalb zwei Fragen:

1. Ist Kamerun ein geeignetes Land für Schuldenumwandlungen?
2. Wie kann die deutsche Umschuldungsfazilität wirkungsvoller gestaltet werden?

Es gibt einige spezifische Faktoren, die auch in Zukunft für Kamerun als Partner für Schuldenumwandlungen sprechen. Es ist nicht zu leugnen, dass Kamerun ein Schuldenproblem hat. Lösungen müssen dringend gefunden werden, sowohl von der Regierung als auch von den bilateralen und multilateralen Gläubigern.

- Deutsche Entwicklungshilfeforderungen können von der Bundesregierung direkt umgewandelt werden. Andere Forderungen können im Rahmen der 10 %/10 Millionen US-Dollar-Klausel aufgekauft werden.
- Kamerun hat zumindest einige Erfahrungen mit Schuldenumwandlungen durch seine Beteiligung am französischen „Libreville-Fonds“-Verfahren.
- Kamerun hat Schulden gegenüber privaten Gläubigern in beachtlicher Höhe. Es ist zu erwarten, dass private Gläubiger besonders in Frankreich, Österreich und Deutschland auf Angebote in Höhe von 30 % des Nennwertes oder darunter eingehen werden.

Im Falle Kameruns besteht allerseits die Sorge hinsichtlich der Bereitschaft der Regierung, einen Konsultationsprozess mit der Zivilgesellschaft zu starten. Weltbankexperten gehen davon aus, dass die Regierung nur schwer dazu zu bewegen ist. Da der erwartete Decision point für Kamerun in acht Monaten geplant ist empfehlen wir der Bundesregierung, alternative Vorschläge in Verbindung mit der Schuldenumwandlung für Entwicklung zu überprüfen.

Literatur

- Biao, Barthélemy / Fambon, Samuel / Kegnè Djeutane Georgine (1999): Endettement Extérieur et Développement humain au Cameroun; Yaoundé.*
- Burton, E. (1990): Debt for Development: A New Opportunity for Nonprofits, Commercial Banks and Developing States, in Harvard International Law Journal, Vol. 31.*
- Dütsch, O. / Kaiser, J. / Morazán, P. (1996): Schuldenumwandlung für Entwicklung. Chancen und Grenzen von Schuldenumwandlungen für Entwicklung in ausgewählten Ländern, SÜDWIND; Materialien 4, Siegburg.*
- Eberlei, W. (1999): Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G7-Gipfels, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, Duisburg.*
- Kaiser J. / Lambert, A. (1996): Debt swaps for sustainable development, IUCN/SCDO/ EURODAD, Gland, Cambridge.*
- Kloss, D. (1994): Umweltschutz und Schuldentausch: Neue Wege der Umweltschutzfinanzierung am Beispiel lateinamerikanischer Tropenwälder, Frankfurt/M.*

- Krieg, H.-H.* (1992): Der Tausch „Schulden gegen Umwelt“. Ein Beitrag zur Lösung der Schuldenkrise und Umweltkrise der Weltwirtschaft, Marburg.
- Mistry, P. / Griffith-Jones, S.* (1994): Conversion of Official Bilateral Debt, UNCTAD, Genf.
- Morazán, Pedro* (1999): Kamerun: Schuldenumwandlung für Bildung, SÜDWIND, Siegburg.
- (1999): Schuldenerlass für Nicaragua. Eine Chance für die Armen, SÜDWIND; Texte 9, Siegburg.
- Petermann, Andreas / an Hees, Ted* (1995): The Naples Terms – not what they appear to be, EURODAD Briefing Paper.
- SÜDWIND und Koordinierungskreis Mosambik (1998): Schulden statt Solidarität? Ex-DDR-Forderungen an hochverschuldete arme Länder – eine besondere Herausforderung der Bundesrepublik; Dokumentation eines Studentages, Siegburg.
- Swiss Coalition (1998): Entschuldungsstelle der Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas; Mit Entschuldung Entwicklung fördern: Das Schweizerischen Entschuldungsprogramm; Bern.
- Unmüßig, Barbara* (1999): Die Kölner Schuldeninitiative – noch keine Lösung der Schuldenkrise WEED-Arbeitspapier 3/99.
- World Bank (1998) Global Development Finance, Washington.
- (1999) Global Development Finance, Washington.
- Woonki, S. / Troia, R.* (1992): Developments in Debt Conversion Programs and Conversion Activities, World Bank Technical Paper Nr. 170, Washington.

Entschuldung und Gegenwertfonds – eine Einschätzung aus NGO-Perspektive

Von Christiane Overkamp

Wenn wir aus NGO Perspektive über das Thema Gegenwertfonds reden, sprechen wir gleichermaßen mitten aus der Laborsituation. Wie viele andere Mitträger der Kampagne „Erlassjahr 2000“ ist Misereor gerade im Moment damit befasst, gemeinsam mit Partnern im Süden geeignete Wege und Strategien zur Verknüpfung von Armutsbekämpfung und Entschuldung zu entwickeln. Auch unsere Rolle als kirchliche NRO des Nordens müssen wir in diesem Prozess überprüfen und ggf. neu definieren. Daher hat dieser Beitrag nicht den Anspruch, theoretisch durchdrungene Erkenntnisse zu präsentieren, sondern ist vielmehr eine Momentaufnahme aus der entwicklungspolitischen Werkstatt.

I. Zum Stellenwert des Modells Gegenwertfonds in der augenblicklichen Diskussion

Für die Glaubwürdigkeit der Entschuldungsarbeit von NROs und Kirchen in Nord und Süd ist zentral, ob es gelingt, Entschuldungsmaßnahmen so zu gestalten, dass die Entlastung der überschuldeten Staaten wirklich den Armen zugute kommt. Durch die bisherigen Verfahren des Schuldenmanagements und die damit verbundene Auflagenpolitik der internationalen Finanzinstitutionen ist das keinesfalls sicher gestellt. Im Gegenteil, gerade benachteiligte Gruppen waren bisher besonders negativ von den Folgen der sogenannten Strukturanpassungspolitik betroffen. Gleichzeitig ist offensichtlich, dass auch die Regierungen vieler Schuldnerländer nicht die Gewähr bieten, dass die Armen von den Entlastungseffekten der Entschuldung profitieren.

Zu Beginn der Kampagne „Erlassjahr 2000“, die sich u. a. dafür einsetzt, dass überschuldete Länder des Südens auf ein tragfähiges Niveau entschuldet werden, stand daher die Suche nach glaubwürdigen und gleichzeitig unter den gegebenen Bedingungen des Schuldenmanagements auch praktikablen Möglichkeiten der Verknüpfung von Entschuldung und Entwicklung. Die Einrichtung von Gegenwertfonds, wie sie von der Schweiz entwickelt und erfolgreich umgesetzt worden sind, schienen uns der richtige Ansatz. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Gestaltung dieser Fonds ist ein zentrales Element des Vorschlags der Erlassjahrkampagne. Neben der Finanzierung von Entwick-

lungsprogrammen dürfte eine der wichtigen Funktionen dieser Fonds gerade darin bestehen, dass hier die kritisch-konstruktive Kooperation von Staat und Zivilgesellschaft exemplarisch gezeigt und eingeübt werden kann. Der exemplarische Charakter von Gegenwertfonds weist aber auch ihre Grenze auf. Dringend notwendige Strukturveränderungen im internationalen Schuldenmanagement, in der Auflagenpolitik der Internationalen Finanzinstitutionen, aber auch in der Politik einzelner Schuldnerregierungen können und sollen sie nicht ersetzen. Abschließend sei zu diesem Punkt noch angemerkt, dass auch die Erlassjahrkampagne wohl nicht in jedem einzelnen Fall einer Entschuldung auf der Einrichtung eines Gegenwertfonds bestanden hätte. Letztlich ausschlaggebend wäre, welches Modell die örtlichen Partner unter Berücksichtigung der lokalen Bedingungen favorisieren. Wenn die entsprechende Regierung nachweislich eine auf Armutsbekämpfung orientierte Politik unter angemessener Beteiligung der Zivilgesellschaft betreiben würde (und ihr die Auflagen der Internationalen Finanzinstitutionen den Spielraum gewährten), wäre die vergleichsweise aufwendige Einrichtung eines Gegenwertfonds vermutlich nicht notwendig.

Heute, nach den Beschlüssen des Kölner Weltwirtschaftsgipfels vom Juni 1999 und der Herbsttagung von IWF und Weltbank vom September desselben Jahres, stehen wir vor einer veränderten Situation. Die Verbindung von Entschuldung und Armutsbekämpfung ist nun zumindest auf dem Papier erklärte Politik der Internationalen Finanzinstitutionen. In Zukunft sollen Länder im Rahmen der sogenannten HIPC-Initiative nur noch dann Schuldenerlasse erhalten, wenn sie ein Armutsbekämpfungsprogramm vorlegen, an dessen Entwicklung die Zivilgesellschaft des jeweiligen Landes beteiligt wurde. Mittelfristig soll dieses Verfahren auch über den Kreis der HIPC-Länder hinaus bei der Vergabe konzessionärer Kredite durch die Internationalen Finanzinstitutionen Anwendung finden. Bezüglich der Umsetzung des neuen Ansatzes gibt es noch viele offene Fragen. So ist nicht klar, was genau unter Beteiligung der Zivilgesellschaft verstanden wird. Wird es wirklich eine umfassende Partizipation zivilgesellschaftlicher Gruppen an Konzeption, Umsetzung und Kontrolle der Armutsbekämpfungsprogramme geben, oder wird sich die Beteiligung auf unverbindliche Einzelkonsultationen beschränken? Auch die Reichweite der Armutsbekämpfungsprogramme ist bisher noch offen. Wenn sie auf die Konzeption und Durchführung von Programmen und Projekten im sozialen Bereich eingeführt werden, wenn wirtschaftspolitische Weichenstellungen, die unter der Strukturanpassungspolitik der Vergangenheit oft armutsverschärfend gewirkt haben, ausgeklammert werden, so wäre gegenüber dem bisherigen Verfahren wenig gewonnen. Skeptisch stimmt außerdem, dass die dominierende Position des IWF und der Weltbank im Schuldenmanagement mit dem neuen Verfahren keinesfalls aufgehoben ist. Nach wie vor müssen die im Schuldnerland entwickelten Programme von den Aufsichtsgremien der beiden Bretton Woods Institute verabschiedet werden, und es ist nicht absehbar, dass insbesondere der IWF

bereit ist, seine makroökonomischen Vorstellungen im Sinne einer stärkeren Armutsorientierung zu revidieren.

Dennoch meinen wir, dass durch den veränderten Ansatz in der Entschuldungspolitik neuer Spielraum für zivilgesellschaftliches Engagement im Süden entstanden ist, der auch genutzt werden sollte. Denn in ihrer *potenziellen* Reichweite gehen diese Beteiligungsmöglichkeiten weit über das hinaus, was mit Gegenwertfonds zu erreichen wäre. Potenziell kann hier Zivilgesellschaft aktiv Einfluss nehmen auf nationale Entwicklungsprioritäten und auf die Verwendung des Staatshaushaltes im Ganzen. Ist damit das Modell „Gegenwertfonds“ überflüssig geworden? Wenn die in Washington neu beschlossene Strategie bereits vollständig in die Tat umgesetzt worden wäre und zwar in unserem Verständnis von Partizipation und Entwicklung, dann könnten wir in der Tat auf das Instrument Gegenwertfonds verzichten. Da das aber nicht der Fall ist, da wir vielmehr noch einen langen Prozess und viele Widerstände in dieser Sache erwarten, meine ich, dass Gegenwertfonds auch heute noch eine wichtige Funktion haben können. Ob, unter welchen Bedingungen und zu welchem Zweck ihre Einrichtung sinnvoll ist, kann jedoch nicht am grünen Tisch entschieden werden, sondern muss jeweils bezogen auf das einzelne Land und unter Beteiligung der dortigen Zivilgesellschaft ausgelotet und entschieden werden. Honduras ist dafür ein Beispiel. Durch die negativen Erfahrungen mit dem Aufbau nach dem Hurrican Mitch besteht dort in der Zivilgesellschaft ein großes Misstrauen gegenüber Regierungsprogrammen. Der Zentralregierung wird der Wille und die Fähigkeit abgesprochen, Entwicklungsmaßnahmen für die Bevölkerung in vernachlässigten Regionen zu initiieren und durchzuführen. Verständlicherweise hat die Zivilgesellschaft daher auch kein großes Vertrauen, dass eine nationale Armutsbekämpfungsstrategie in Honduras tragen würde. NROs haben daher vorgeschlagen, einen Gegenwertfonds einzurichten, der auf die Unterstützung regionaler Entwicklungsprogramme zielt. Diese Programme sollen in einem partizipativen Prozess unter Beteiligung staatlicher wie zivilgesellschaftlicher regionaler und lokaler Strukturen entwickelt werden. Anders stellt sich die Situation in Bolivien dar, wo die Möglichkeit der Einrichtung von Gegenwertfonds zumindest derzeit keine zentrale Rolle spielt. Dort hat sich vielmehr, angestoßen durch die nationale Erlassjahrkampagne, eine breite zivilgesellschaftliche Debatte über die Erstellung des nationalen Armutsbekämpfungsprogramms entwickelt. In regionalen und nationalen Foren formulieren Vertreter der Zivilgesellschaft ihre Anforderungen an eine nationale Entwicklungsstrategie und an angemessene Formen der Beteiligung und Kontrolle. Die Ergebnisse dieses Meinungsbildungsprozesses sollen dann in den Dialog mit der bolivianischen Regierung eingebracht werden. In Honduras wie Bolivien handelt es sich um laufende Prozesse, über deren Ausgang sich nur spekulieren lässt. Die beiden Beispiele zeigen aber bereits jetzt, dass uniforme Rezepte für die Verknüpfung von Armutsbekämpfung und Entwicklung nicht weiterhelfen, dass vielmehr aus einem Menü verschiedener Optionen – zu dem auch Gegenwertfonds

gehören – für den jeweiligen nationalen Kontext ein geeigneter Weg entwickelt werden muss.

II. Zu Chancen und Grenzen von Gegenwertfonds

Eine detaillierte Analyse der Wirkungsweise von Gegenwertfonds kann an dieser Stelle nicht geleistet werden, es sollen aber einige Funktionen dieses Instruments sowie die damit verbundenen Chancen und Grenzen angesprochen werden, die in jedem Einzelfall unterschiedlich zum tragen kommen werden.

Zuvor sei jedoch noch auf ein problematisches Grundmotiv hingewiesen, das in der öffentlichen Debatte um Gegenwertfonds sowohl im Norden als auch im Süden immer wieder aufscheint. In der Forderung, Gegenwertfonds einzurichten, drückt sich oft ein deutliches Misstrauen gegenüber der Fähigkeit und dem Willen des Staates aus, Entwicklungsprozesse im Sinne der Armen umzuorientieren. So verständlich diese Haltung auf dem Hintergrund der Erfahrungen in vielen Schuldnerländern ist, so problematisch ist aber die Tendenz, die fehlende staatliche Entwicklungsorientierung durch NRO-Aktivitäten ersetzen zu wollen. Darin liegt zum einen die Gefahr einer Überforderung der NROs selbst. Aber es wird möglicherweise auch einer weiteren Delegitimierung der Staaten Vorschub geleistet, die ja nicht zuletzt durch die Überschuldungssituation und die drastischen Eingriffe in staatliches Handeln im Rahmen der Strukturanpassungspolitik ohnehin schon viel Handlungsspielraum verloren haben.

Wichtig Funktionen von Gegenwertfonds:

Kontrollfunktion: Für engagierte Erlassjahrguppen und Einzelpersonen in Nord und Süd steht bei der Forderung, Gegenwertfonds einzurichten, der Wunsch im Vordergrund, durch inländische zivilgesellschaftliche Kontrolle, aber auch durch Druck von außen sicher zu stellen, dass freiwerdende Ressourcen im Sinne der Armen verwandt werden. Auch das Bedürfnis, schnell einen sichtbaren Nachweis über die unmittelbare positive Wirkung von Entschuldung erbringen zu können, ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Bei dieser Perspektive gerät manchmal aus dem Blick, dass kurzfristige Projekte sowie Auflagen und Kontrolle von außen auf Dauer keine armutsorientierte Politik garantieren können. Zielperspektive auch von Gegenwertfonds muss letztlich sein, dauerhafte Strukturen parlamentarischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation und Kontrolle im Land selbst aufzubauen.

Finanzierungsfunktion: Gegenwertfonds sind ein innovatives Instrument der Entwicklungsfinanzierung, und so stellt die Aussicht, zusätzliches Geld für kurz- und mittelfristige Projekte und Programme bekommen zu können, ein verständliches Hauptmotiv für viele Süd-NROs dar. Aber auch manche Entwicklungsorganisationen des Nordens und UN-Organisationen sehen die Diskussion

um Wege der Entschuldung primär unter der Perspektive der Erschließung neuer Ressourcen für ihre Arbeit. Wenn aber die kurzfristige Finanzierungsfunktion bei der Einrichtung von Gegenwertfonds all zu sehr im Vordergrund steht, besteht wie bei anderen Finanzierungsinstrumenten auch die Gefahr der unproduktiven Auseinandersetzungen innerhalb der Zivilgesellschaft selbst. Die notwendige Diskussion über lang- und mittelfristige Entwicklungsprioritäten tritt dann in den Hintergrund.

Katalysatorfunktion: Unabhängig davon, ob am Ende tatsächlich ein Fonds eingerichtet wird oder nicht, kann schon die Diskussion über die Möglichkeit eines Gegenwertfonds und über die Frage, wie er inhaltlich und formal gestaltet werden könnte, eine Katalysatorfunktion haben. Sie fördert die Selbstorganisation zivilgesellschaftlicher Gruppen und die Konsensbildung über Entwicklungsprioritäten innerhalb der Zivilgesellschaft. Gleichzeitig besteht die Chance, in einem begrenzten Feld zu einer Verständigung darüber zu kommen, was aus zivilgesellschaftlicher Perspektive angemessene Formen der Beteiligung und Kontrolle sind.

Beispielfunktion: In vielen Ländern des Südens sind Formen des Dialogs, der Kooperation und der Kontrolle zwischen Staat und Zivilgesellschaft sehr unterentwickelt und oft durch negative Vorerfahrungen extrem belastet. Die partizipative Entwicklung einer Armutsbekämpfungsstrategie auf nationaler Ebene scheint unter solchen Bedingungen schwierig bis unmöglich. Die Einrichtung und Umsetzung eines Gegenwertfonds können hier ein Zwischenschritt sein, in einem exemplarischen Feld können neue Formen der Beteiligung und Kontrolle eingeübt werden.

Strukturverändernde Funktion: Die Wirkung von Gegenwertfonds hängt natürlich entscheidend auch von ihrer inhaltlichen Ausgestaltung ab. Erst wenn es gelingt, nicht nur kurzfristige Einzelprojekte zu finanzieren, sondern das Profil des Fonds so anzulegen, dass nachhaltige Strukturveränderungen unterstützt werden, ist das Instrument optimal genutzt. Beispiele dafür wären etwa Gegenwertfonds, die zur Unterstützung von Maßnahmen der Landreform oder zur Entwicklung von Kreditssystemen für ländliche Kleinproduzenten eingesetzt werden.

Politische Funktion: Abschließend sei zu diesem Punkt auf eine mögliche indirekte politische Wirkung von Gegenwertfonds hingewiesen. Alleine die Möglichkeit, dass Gegenwertfonds mit Unterstützung von Gläubigern aus dem Norden eingerichtet werden *könnten*, stärkt die Verhandlungsposition der Zivilgesellschaft im Süden gegenüber ihrer Regierung.

III. Zur Rolle von Misereor im Kontext der Debatte über Wege der Entschuldung

Misereor hat in der gegenwärtigen Debatte um angemessene Wege der Entschuldung eine Doppelfunktion als Entwicklungshilfeorganisation gegenüber unseren kirchlichen und nicht-kirchlichen Partnern im Süden und als zivilgesellschaftliche Kraft im Norden.

Unsere wichtigste Aufgabe als Entwicklungshilfeorganisation ist in diesem Zusammenhang die Unterstützung der Zivilgesellschaft im Süden, damit sie sich qualifiziert und wirkungsvoll in die laufenden Entschuldungsprozesse einmischen kann. Dazu sind folgende Schritte nötig:

- Oft müssen zunächst die Grundinformationen über das aktuelle Rahmenwerk von Entschuldungsprozessen und die verschiedenen Möglichkeiten der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure geliefert werden.
- In manchen Fällen muss durch intensiven Dialog erst die Bereitschaft geweckt werden, sich auf dieser Ebene einzubringen. Dabei muss gerade von Misereor das Selbstverständnis und die Rolle der Kirche in zivilgesellschaftlichen Prozessen thematisiert werden.
- Viele unserer Partner sind sehr erfahren in der Planung und Durchführung konkreter Entwicklungsprogramme, haben jedoch wenig Erfahrungen im Bereich des kritischen Monitorings von Regierungspolitik und der Entwicklung konkreter Alternativen. Wir müssen sie unterstützen, in diesem Bereich Analysekapazitäten aufzubauen und ihre Fähigkeit zur Intervention durch Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit weiterzuentwickeln.
- Eine Voraussetzung für die effektive Intervention der Zivilgesellschaft sind zunächst unabhängige und transparente Dialog- und Netzwerkstrukturen in der Zivilgesellschaft selbst. Wo diese nicht existieren, muss ihr Aufbau unterstützt werden. Dabei werden wir besonderes Augenmerk darauf legen, dass auch benachteiligte Gruppen, wie ethnische Minderheiten oder die marginalisierte ländliche Bevölkerung, die Möglichkeit bekommen, sich aktiv in die Prozesse einzubringen.

Misereor engagiert sich aber in dieser Sache auch als zivilgesellschaftlicher Akteur im Norden. Zusammen mit anderen NROs werden wir Entschuldungsprozesse im Süden aufmerksam beobachten und wo nötig in Abstimmung mit unseren Südpartnern die Bundesregierung auf Defizite hinweisen und sie zu politischen Initiativen drängen. Darüber hinaus werden wir uns im Kontext der Erlassjahrkampagne dafür einsetzen, dass weitere Schritte zu einer grundlegenden Reform des Schuldenmanagements getan werden.

Möglichkeiten und Grenzen der Entschuldung durch Gegenwertfonds

Von Alexander Pieske

Was unter einem Gegenwertfonds zu verstehen ist, ist durch den Beitrag von Pedro Morazán deutlich geworden. Darauf soll daher hier nicht erneut eingegangen werden. Ebenso erscheint das Ziel unbestritten zu sein. Gegenwertfondsmechanismen sollen sicherstellen, dass durch Entschuldung frei werdende Mittel, egal ob Inlandsmittel oder Devisen, im Schuldnerland einer sinnvollen Verwendung zugeführt werden. Inhaltlich sind damit üblicherweise Armutsbekämpfungsmaßnahmen, die Förderung des Bildungs- und des Gesundheitswesens sowie des Umweltschutzes gemeint. Dies ist inzwischen unbestrittenes Ziel aller Entschuldungsmechanismen. Ebenso unbestritten ist heute, dass Gläubiger es nicht unkonditioniert und unkontrolliert der Entscheidung des Schuldnerlandes überlassen wollen, wozu es die freigewordenen Mittel einsetzt. Die vor 5 bis 10 Jahren modischen und noch vor drei Jahren vereinzelt auftretenden Forderungen nach völlig unkonditioniertem Erlass aller Schulden, z. B. der 30 ärmsten Länder, sind heute verschwunden.

Wie so oft ist also nur der Weg strittig.

Im Wesentlichen kommen zwei Alternativen zur Kontrolle der Verwendung der durch Schuldenerlass frei gewordenen Mittel in Frage, die Einrichtung von Gegenwertfonds oder die Kontrolle über wirtschaftliche Anpassungs- und Reformprogramme, in der Regel mit Unterstützung von Weltbank und IWF.

Zunächst zu den Gegenwertfonds. Zweifelsohne weisen Gegenwertfonds attraktive Vorteile auf:

1. Es ist eine klare Zuordnung von Schuldenerlass zu bestimmten erwünschten Maßnahmen im Schuldnerland möglich. Oder anders, aus Public Relations Sicht ausgedrückt: Man kann an dem finanzierten Projekt die Flagge des Geber- bzw. des Landes aufstellen, das den Schuldenerlass gewährt hat. Im Umkehrschluss stellt man damit – zumindest oberflächlich betrachtet – auch sicher, dass der Schuldenerlass nicht für Militärausgaben und ähnliche unproduktive Ausgaben missbraucht wird.
2. Es lässt sich ein Entscheidungsverfahren über die Mittelverwendung entwickeln, das neben den Gläubigern und der Regierung des Schuldnerlandes auch die Zivilgesellschaft einbezieht.

Gegenwertfonds sind jedoch auch mit einer Reihe von Nachteilen verbunden:

1. Ordnungspolitisch handelt es sich bei einem Gegenwertfonds um einen Schattenhaushalt, in den Geld aus dem regulären Haushalt des Schuldnerlandes fließt. Am normalen parlamentarischen Budgetverfahren vorbei wird entschieden, wofür die Mittel verwendet werden.
2. Gegenwertfonds können schnell zu einer Alibiveranstaltung degenerieren, d. h. Armutsbekämpfungs- und andere soziale Ausgaben werden nur noch aus dem Gegenwertfonds finanziert und im regulären Budget heruntergefahren. Die Additionalität der Ausgaben für die erwünschten Sektoren wäre dann nicht mehr gewährleistet. Selbst wenn dies zu Beginn vermeidbar wäre, weil die Öffentlichkeit und die Gläubiger die Vorgänge gezielt beobachten, ist mittelfristig die Additionalität nicht nachweisbar, weil kein Vergleichsmaßstab existiert. Wegen der Fungibilität des Geldes ist dann auch nicht mehr nachweisbar, dass der Schuldenerlass nicht doch zur Finanzierung von Militärausgaben beigetragen hat.
3. Sie sind administrativ für alle beteiligten Parteien aufwendig und das für eine lange Zeit. Forderungen aus der Entwicklungszusammenarbeit (in Deutschland aus der Finanziellen Zusammenarbeit, FZ) sind mit einer Restlaufzeit von bis zu 40 Jahren verbunden, d. h. im Falle des Schuldenerlasses werden im Schuldnerland die Mittel über einen Zeitraum von 40 Jahren frei. Der Gegenwertfonds wäre also über 40 Jahre zu verwalten, keine erfreuliche Vorstellung.

Nun zur zweiten Alternative, zur Kontrolle der Mittelverwendung über Strukturanpassungs- und Reformprogramme:

Die durch die Bundesregierung Anfang 1999 für den G8-Gipfel in Köln angeregte Entschuldungsinitiative, die schließlich in Form der sog. Erweiterten HIPC-Initiative zur Entschuldung hochverschuldeter armer Länder anlässlich der Weltbank/IWF-Jahrestagung von der gesamten internationalen Geber- und Gläubigergemeinschaft Ende September in Washington verabschiedet worden ist, hat eine intensive Diskussion über die Auswirkungen der Weltbank/IWF-Strukturanpassungsprogramme auf die Armut in den Entwicklungsländern ausgelöst.

Am Ende der Diskussion stand eine ebenfalls in Washington Ende September beschlossene Reform der Strukturanpassungsprogramme, mit denen die Weltbank und insbesondere der IWF ihre ärmsten Mitgliedsländer unterstützen:

- Die bisherige Erweiterte Strukturanpassungsfazilität (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) des IWF ist in die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF) umgewandelt worden.

- Der neue Name sagt es bereits. Ein zentrales Ziel dieser Programme ist die Bekämpfung der Armut. Erreicht werden soll dies durch die Umsetzung länderspezifischer Strategien der Armutsbekämpfung, die den Orientierungsrahmen für die nationale Politik wie auch für die unterstützenden Beiträge der Bretton Woods Institutionen und anderer Geber bilden. Diese Strategien sollen die Verwendung aller verfügbaren Mittel einbeziehen, d. h. landeseigene Mittel aus Steuer- und Zolleinnahmen etc., Mittel multilateraler und bilateraler Geber und die Mittel, die dem Land zusätzlich durch Umschuldung oder Schuldenerlass zur Verfügung stehen.

Sofern es sich nicht um projektgebundene Mittel der Entwicklungszusammenarbeit handelt, werden die übrigen Mittel konsolidiert über den Haushalt des Schuldnerlandes abgewickelt.

Diese Strategien werden jedoch nicht von außen vorgegeben. Vielmehr liegt die Federführung für die Erarbeitung der Strategie bei der Regierung des jeweiligen Landes, die die Armutsbekämpfungsstrategie für ihr Land in Form eines sog. Armutsbekämpfungsstrategiepapiers (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) verfasst. Die Zivilgesellschaft ist maßgeblich zu beteiligen. Weltbank, IWF und andere bilaterale und multilaterale Geber unterstützen diesen Prozess. Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wird derzeit geprüft, welchen Beitrag die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit bei der Erarbeitung der Armutsbekämpfungsstrategien leisten kann.

Dies Verfahren soll zunächst zügig für die Länder zur Anwendung kommen, die im Rahmen der Entschuldungsinitiative behandelt werden, mittelfristig sollen alle IDA-Länder, also die Länder, die bei der Weltbank Mittel zu den hochkonzessionären IDA-Bedingungen erhalten, einbezogen werden.

Die Bundesregierung hat diesem Verfahren im Grundsatz aus drei Gründen zugestimmt:

- Es stellt eine klare Verknüpfung von Schuldenerlass mit der Armutsbekämpfung her.
- Der Einsatz der durch Schuldenerlass frei werdenden Mittel erfolgt auf der Basis einer konsistenten Gesamtstrategie.
- Es hat parallel zur Reform der Strukturanpassungsprogramme geführt.

Vor diesem Hintergrund wird kein zwingender Bedarf mehr gesehen, gläubigerseits Entschuldungsmaßnahmen an die Einrichtung von Gegenwertfonds zu koppeln. Auf keinen Fall möglich wäre eine solche Forderung im Rahmen der Entschuldungen der Erweiterten HIPC-Initiative, weil gerade hier das beschriebene Verfahren über die Armutsbekämpfungsstrategien zur Anwendung kommen soll. Dies schließt nicht unbedingt aus, dass es nicht trotzdem freiwillig durch die Regierung des Schuldnerlandes zur Einrichtung von Gegenwertfonds kommt, in die die Regierung Mittel in der Höhe (oder eines Teils davon) ein-

zahlt, wie sie durch den Schuldenerlass freigeworden sind, um auf diesem Wege die Zivilgesellschaft an der Entscheidungsfindung zu beteiligen. In Uganda geht man diesen Weg. Hier werden die Mittel aus der Entschuldung in den sog. Poverty Action Fund eingezahlt und im wesentlichen Grundbildungsprojekte damit finanziert. In Tansania dagegen findet die Abstimmung mit der Zivilgesellschaft bereits jetzt bei der Erstellung des Budgets statt, so dass diese dort darauf verzichtet, Gegenwertfonds zu fordern.

Etwas anders beurteilt werden könnte die Frage im Falle von nicht multilateral abgestimmten ad hoc Erlassmaßnahmen. Hier könnte es fraglich sein, ob das Verfahren hinreichend transparent ist, um sichtbar zu machen, dass die in solch einem Falle freigewordenen Mittel entwicklungs- bzw. armutsbekämpfungsorientiert eingesetzt wurden.

Insgesamt wird die Praxis zeigen, ob sich dieses Verfahren bewährt. Eine enge Überwachung wird daher notwendig sein.

Abschließend möchte ich einige kurze Bemerkungen zum deutschen Instrument der FZ-Schuldenumwandlungen machen, das Morazán in seinem Beitrag beschrieben hat:

Morazán weist zu Recht darauf hin, dass dies Instrument durch die Umsetzung der Entschuldungsinitiative in Frage gestellt ist. Dies liegt daran, dass von den 12 bisher begünstigten Ländern mindestens fünf (Bolivien, Nicaragua, Honduras, Côte d'Ivoire, Kamerun) dadurch herausfallen, dass ihnen die verbleibenden Schulden aus der Finanziellen Zusammenarbeit vollständig im Rahmen der Erweiterten HIPC-Initiative erlassen werden sollen. Weitere Länder fallen aus dem Programm heraus, weil sie vermutlich keine Umschuldung mehr erhalten und auch das Potenzial für neue Umschuldungsländer, die noch FZ-Schulden haben, ist nicht sehr groß.

Von dieser Frage zu trennen ist die Umsetzung der bereits zugesagten FZ-Schuldenumwandlungen. Kurz zu den Zahlen:

Seit 1993 wurde 12 Ländern ein Umwandlungsvolumen von insgesamt ca. 873 Mio. DM zugesagt. Lediglich 1996 und 1997 wurde der Jahresplafond von 200 bzw. 210 Mio. DM nur zu etwa zwei Drittel ausgeschöpft. Eine volle Nutzung der Plafonds war damals nicht möglich, weil alle in Frage kommenden Länder bereits Zusagen erhalten hatten und größere Zusagen nicht sinnvoll waren.

Von den gesamten zugesagten Mitteln wurden bisher 436 Mio. DM in Projektvereinbarungen umgesetzt. Offen sind hier v. a. einige größere neuere Zusagen, bei denen aber keine Schwierigkeiten zu erwarten sind, Zusagen an westafrikanische Länder, die in der Praxis kein Interesse an der Umsetzung zeigen, sowie Zusagen in Mittelamerika, die an FZ/TZ-Projekte geknüpft sind, die sich noch in der Vorbereitungsphase befinden.

Tatsächlich erlassen nach der Projektumsetzung, die in der Hand der Regierung des Schuldnerlandes liegt, wurden bis heute 156 Mio. DM. Berücksichtigt man die Vorlauf- bzw. Vorbereitungszeit neuer Projekte, und es ist ja das Ziel neue und möglichst zusätzliche Projekte zu finanzieren, dann ergibt sich zwangsläufig ein Zeitraum zwischen der Zusage und Umsetzung, der in Jahren zu bemessen ist. Dies ist bei den Schuldenumwandlungen nicht viel anders zu bewerten als bei Vorhaben, die aus neuen FZ- oder TZ-Mitteln finanziert werden.

Dass es bisher nicht gelungen ist, NROs in die Umsetzung einzubeziehen, bedauern wir sehr. Verschiedene Anläufe sind aber bisher immer am Widerstand der Partnerregierung gescheitert oder daran, dass trotz besten Willens unsererseits keine konkreten Projektvorschläge durch die interessierte NRO unterbreitet wurden. Per Dekret können wir die NRO-Beteiligung nicht erreichen, da schließlich die Partnerregierung die Inlandsmittel für das Projekt aktiv bereitstellen muss. Dazu können wir sie nicht zwingen.

Vor- und Nachteile eines Internationalen Insolvenzrechts

Von Kunibert Raffer

I. Einleitung

Die Idee einer internationalen Insolvenz als Lösungsmechanismus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer ist nicht neu. Schon bald nach dem offiziellen Beginn der Schuldenkrise im August 1982 wurde vom britischen Bankier David Suratgar¹ ein dem Vergleich von Firmen nachgebildeter Vergleich von Staaten vorgeschlagen. Kurz darauf wurde dies von vielen Autoren aufgegriffen, beispielsweise von Jeffery Sachs, UNCTAD, bzw. in Deutschland von Thomas Kampffmeyer, der in seiner Arbeit erstmals in der Debatte auf das deutsche Beispiel einer de facto Insolvenz, den Londoner Schuldenerlass von 1953, verwies. Auch der deutsche Bankier Alfred Herrhausen² sprach sich sehr klar und engagiert für eine insolvenzartige Verhandlungslösung aus.

Ökonomisch ist eine internationale Anwendung des Instruments des Vergleichs nicht nur möglich, sondern – wie historische Fakten beweisen – ebenso sinnvoll wie Insolvenzverfahren innerhalb eines Landes. Ökonomische Gesetze lassen sich nicht per Dekret außer Kraft setzen. Daher hat es schon oft einseitige Zahlungseinstellungen, ja sogar de facto Vergleiche gegeben – auch wenn die heutigen Gläubiger gerne behaupten, man dürfe diese nicht als Präzedenzfälle verstehen. Nicht wenige Gläubigerstaaten von heute haben selbst bereits von einem internationalen de facto Vergleich profitiert bzw. sich einfach ohne jedes Verfahren geweigert, ihre Schulden ordnungsgemäß zu zahlen. Schon 1776 empfahl ein schottischer Professor für Moraltheologie eine Insolvenz von Staaten, ein Vorschlag, den Politiker offenbar noch immer nicht als von genügend wirtschaftlichem Sachverstand untermauert empfinden, als dass sie ihn ernstlich in Erwägung ziehen könnten:

„When it becomes necessary for a state to declare itself bankrupt, in the same manner as when it becomes necessary for an individual to do so, a fair, open,

¹ Suratgar (1984).

² Z. B. in Herrhausen (1989).

and avowed bankruptcy is always the measure which is both least dishonourable to the debtor, and least hurtful to the creditor.“³

Gegen ein dem Firmenvergleich nachgebildetes internationales Verfahren wurde sofort eingewandt, dass ein für Firmen geeignetes Verfahren wegen deren Souveränität auf Staaten nicht anwendbar sei. Dieser sehr formalistische Einwand ist juristisch stichhaltig, kann aber einfach durch den Vorschlag entkräftet werden, nicht Kapitel 11 (Chapter 11, Title 11) sondern Kapitel 9 des US-Insolvenzrechtes (Chapter 9, Title 11) zu internationalisieren, der erstmals 1987 gemacht wurde⁴. Kapitel 9, das weiter unten noch ausführlicher beschrieben wird, regelt die Insolvenz von *municipalities*. Praktisch kann man darunter Stadtgemeinden, Bezirke, aber auch Versorgungsbezirke (etwa für Wasser) verstehen. Die Hoheitsrechte der *municipality* werden geschützt. Es eignet sich daher bestens für souveräne Schuldner, wo sich genau dasselbe Problem, die Frage des Eingriffs in die Hoheitsrechte, stellt.

Da juristisch nur ein Verfahren in Betracht gezogen werden kann, das das Problem der Hoheitssphäre der Staaten berücksichtigt, wird im folgenden Artikel nur eine internationale Insolvenz nach Kapitel 9 des US-Insolvenzrechts behandelt.

Der Vorschlag eines Kapitels 9 wurde von mehreren Nichtregierungsorganisationen aufgenommen, wie etwa den Erlassjahrkampagnen in Deutschland und Österreich und der Erklärung von Tegucigalpa vom 27. Januar 1999, die von den lateinamerikanischen Erlassjahrkampagnen (Jubileo 2000) getragen wird. Die Deutsche Kommission Justitia et Pax empfiehlt dieses Verfahren als Lösung der Überschuldung von Entwicklungsländern. Als erste Nichtregierungsorganisation griff – wenn auch das Wort Insolvenz umschreibend – die sehr erfolgreiche britische Kampagne Jubilee 2000 diese Idee auf. 1998 verwies die UNCTAD⁵ auf diesen Vorschlag und schlug dessen Grundidee – die Feststellung des Prozentsatzes der Gesamtschulden, der tatsächlich rückzahlbar ist (der Vergleichsquote) durch ein internationales Schiedsgericht als Lösung für die überschuldeten Staaten Subsahara-Afrikas⁶ vor. Die UNCTAD sieht große Schwierigkeiten bei der Reproduktion von Insolvenzprozeduren mittels eines internationalen Gerichtshofes und schlägt daher die Anwendung der Grundprinzipien der Insolvenz vor. Doch eine detailverliebte Umsetzung des US-Rechtswesens wurde nie vorgeschlagen; sie wäre weder zweckdienlich noch

³ *Smith* (1979), S. 930.

⁴ *Raffer* (1989).

⁵ UNCTAD (1998), S. 91.

⁶ Ebd., S. 130.

notwendig. Die Grundprinzipien des Kapitels 9 sind jedoch sofort und einfach umsetzbar.

Nach der Darlegung der Funktion des Insolvenzverfahrens wird anhand historischer Belege die ökonomische Unabwendbarkeit von Schuldenreduktionen gezeigt. Schließlich wird die Idee eines internationalen Kapitels 9 nochmals kurz dargestellt – für weitere Details sei auf die Literatur verwiesen⁷ – wobei insbesondere auf im Rahmen der neuen, von Nichtregierungsorganisationen getragenen Diskussion aufgetauchte Fragestellungen eingegangen wird. Der Beitrag zeigt, dass üblicherweise vorgebrachte Gegenargumente, etwa dass es nach einer Insolvenz keine neuen Kredite geben würde, hierdurch korrupte Eliten zu begünstigen oder die budgetäre Belastung öffentlicher Hände nicht stichhaltig sind.

II. Die Funktion von Insolvenzverfahren

Dem Wesen nach ist jedes Insolvenzrecht eine Kollisionsnorm, die den Widerspruch zweier, allgemein anerkannter Rechtsgrundsätze löst: des Rechtes der Gläubiger auf Rückzahlung und Zinszahlung und des Rechtsgrundsatzes, dass Vertragserfüllung (nicht nur bei Krediten) nicht verlangt werden darf, wenn diese unzumutbar ist, z. B. weil sie einen Vertragspartner physisch gefährden würde. Insolvenzrechte anerkennen somit die Berechtigung der betroffenen Gläubigeransprüche, begrenzen aber im Konfliktfall – und nur in diesem – die Durchgriffsmöglichkeit indem sie trotz grundsätzlich berechtigter Forderungen ein bestimmtes Minimum an Ressourcen („Existenzminimum“ bei Privaten) dem Gläubigerzugriff entziehen.

Es ist wichtig festzuhalten, dass es für Forderungen ohne ausreichende Rechtsgrundlage keines Insolvenzrechtes bedarf. Nach der Niederlage Spaniens bestritten die USA im Falle Kubas die Rechtmäßigkeit der bestehenden Schulden. Ihre Doktrin der „odious debts“ erklärte diese als nichtig⁸. Konsequenterweise wird auch im Falle Südafrikas nicht eine Insolvenz verlangt, sondern mit dem Instrument der „odious debts“ operiert, weil Nichtregierungsorganisationen die Rechtsgrundlage der Apartheidschulden in Frage stellen.

Im Wesentlichen lassen sich Insolvenzregelungen durch zwei grundlegende Rechtsprinzipien darstellen, die Fundamente der Rechtsstaatlichkeit sind, nämlich den Anspruch auf einen unbefangenen und unparteiischen Richter sowie

⁷ Vgl. Raffer (1990), ders. (1992), ders. (1998), sowie für eine sehr kurze Zusammenfassung Raffer/Singer (1996/1997) und Raffer (1998a).

⁸ Adams (1991).

den oben erwähnten Grundsatz, dass Verträge dann nicht zu erfüllen sind, wenn dies unzumutbar bzw. unbillig wäre, etwa wenn Vertragserfüllung nur unter Gefährdung von Gesundheit oder Leben des Schuldners möglich ist. Diesen Schuldnerschutz kennen alle zivilisierten Rechtssysteme.

Wie alle Rechtsverfahren muss auch die Insolvenz der rechtsstaatlichen Mindestanforderung genügen, dass niemand Richter in eigener Sache sein darf. In keinem Rechtssystem ist es denkbar, dass der Insolvenzrichter auch betroffener Gläubiger wäre. Selbst zurzeit der Schuldknechtschaft konnten Gläubiger nicht einfach Selbstjustiz üben, selbst ihre Schuldner ergreifen und versklaven, sondern es bedurfte rechtlich hierzu der Entscheidung einer unbeteiligten Instanz, einer Kontrolle der Gläubiger, die im Rahmen der Drittweltschulden fehlt.

Das bisherige „Schuldenmanagement“ der Entwicklungsländer-Schulden verletzt das absolute Minimum an Rechtsstaatlichkeit in eklatantester Weise, da die Gläubiger Richter, Gutachter, Geschworene und Gerichtsvollzieher in einem sind – eine Machtposition, die sowohl jeglicher Rechtsstaatlichkeit diametral widerspricht als auch zu ökonomisch ungenügenden Schuldenreduktionen führt und somit die Krise verschleppt. Während die Regierungen der OECD-Länder ihren Schuldnerstaaten so gerne die Wichtigkeit der Rechtsstaatlichkeit predigen, verweigern sie den Entwicklungsländern gleichzeitig unter Ausnutzung von Machtpositionen gerade diese Rechtsstaatlichkeit.

Das Wesen des Schuldnerschutzes kann am klarsten anhand einer Dreiteilung der Schulden dargestellt werden:

1. Jene Schulden, die niemals bezahlt werden können, weil sie die Leistungsfähigkeit des Schuldners übersteigen, die daher nur auf dem Papier existieren ohne real einbringbar zu sein. Ich habe diese als Phantomschulden⁹ bezeichnet.

2. Schulden, die nur unter unverhältnismäßigen Opfern bedient werden können, etwa zu Lasten der Menschenwürde, der Gesundheit oder des Lebens des Schuldners. Alle zivilisierten Rechtssysteme entbinden den Schuldner in diesem Fall korrekterweise von der Vertragserfüllung. Drastisch, doch korrekt ausgedrückt: niemand muss selbst verhungern oder seine Kinder verhungern lassen, um seine Gläubiger befriedigen zu können. Der Schutz des Schuldners und die Menschenwürde gehen vor, dies obwohl die Forderungen der Gläubiger weder ungerechtfertigt noch unmoralisch sind. In den einzelnen innerstaatlichen Rechten wird die Grenze unterschiedlich gesetzt, es werden größere oder geringere Werte dem Zugriff der Gläubiger entzogen. So ist das US-Recht mit der Betonung der Möglichkeit eines „fresh start“ generell schuldnerfreundlicher als

⁹ Raffer (1998).

das deutsche. Jedoch findet sich das Prinzip des Schuldnerschutzes, sowie Bestimmungen, die ein menschenwürdiges Ressourcenminimum zu Gunsten des Schuldners sicherstellen, in allen Insolvenzordnungen.

Genau dieser Schutz der Menschenwürde wird den Armen im Süden seit etwa zwei Jahrzehnten beharrlich verweigert – ein großes Defizit des Schuldnerschutzes. Größere Kindersterblichkeit wird beispielsweise für ein paar Dollar mehr an Schuldendienst in Kauf genommen – Ökonomen nennen dies einen „trade off“. Schon 1987 musste M. Camdessus vor dem ECOSOC zugeben: „Zu oft in den letzten Jahren waren es die Ärmsten (...) die die schwerste Bürde der Anpassung trugen“¹⁰. Kurz vorher hatte der IWF dies noch konsequent in Abrede gestellt.

3. Schulden, die der Leistungsfähigkeit des Schuldners angemessen sind, stellen kein Problem dar. Diese müssen weiterhin bedient werden. Um sie korrekt festzustellen bedarf es aber wiederum einer von beiden Seiten unabhängigen und unparteiischen Instanz, was uns zur Rechtsstaatlichkeit zurück führt. Daher leitet innerstaatlich ein Gericht das Verfahren – nicht ein Gläubiger. Die Feststellung der in Hinkunft zahlbaren Schulden durch eine unabhängige Instanz in einem transparenten und fairen Verfahren ist somit die Essenz jedes Vergleichs. Nur den überschuldeten Entwicklungsländern bzw. der davon betroffenen armen Bevölkerung, wird dieser Rechtsschutz materiell und formell verweigert. Die Fundamentalprinzipien der Rechtsstaatlichkeit verlangen eine formelle Insolvenz.

Aber auch rein wirtschaftlich ist Insolvenz kein Gnadentakt, sondern die einzig sinnvolle Lösung. Diese hinaus zu zögern verursacht Kosten, hauptsächlich aber keineswegs nur zu Lasten des Schuldners. Aus diesem Grund setzte sich wohl auch das Insolvenzverfahren in unseren Rechtssystemen gegenüber dem Schuldenturm durch. Das Hinauszögern der Lösung lässt die Schulden in den Büchern der Gläubiger weiter anwachsen. Die Situation wird immer verfahrener, die einzig sinnvolle Lösung erscheint fälschlicherweise immer teurer. Der ökonomische Widersinn des Hinauszögerns und das hierdurch bedingte Anwachsen weiterer, unbezahlbarer Schulden lässt sich ganz einfach zeigen.

Wenn der fällige Zinsendienst $m\%$ beträgt und der tatsächlich geleistete $n\%$ (wobei $n < m$), so wachsen die Schulden in einem Jahr um $(m - n)\%$. Der Schuldenberg wächst durch die Kapitalisierung uneinbringlicher Schulden in k Jahren bei gleich bleibender Zahlungs(un)fähigkeit um das $[1 + (m - n)]^{(k-1)}$ -fache wenn Rückstände erstmals mit Ende des ersten Jahres entstehen. In absoluten Zahlen wird die Schuld immer größer, bei positiven realen Zinssätzen

¹⁰ IMF Survey, June 29, 1987, S. 195.

wächst der Schuldenberg real. Kurz, die Last, die der Schuldner abtragen soll, wird immer größer, ihre tatsächliche Abtragung immer irrealer.

Anschaulich lässt sich dies in einem simplen Zahlenbeispiel mit einem Ausgangsschuldenstand von US-\$ 1.000, einem Zinssatz von 5 %, sowie ohne Amortisationen zeigen¹¹, in dem der Schuldenstand innerhalb von zehn Jahren trotz stark gestiegener, tatsächlich geleisteter Schuldendienstzahlungen, die jeweils etwa die Hälfte der vertraglich fälligen Verpflichtungen betragen, um 27,9 % steigt. In Dollar wird die Kluft zwischen vertragsgemäßigem und tatsächlich geleistetem Schuldendienst größer, obwohl zu Ende der Dekade erheblich mehr gezahlt wird als anfangs – wohl auf Grund des Prinzips Zitronenpresse der „Strukturanpassung“ der Bretton Woods Institutionen (BWI). Die Forderungen der Gläubiger erhöhen sich dennoch.

Im angeführten Beispiel hätte eine Entschuldung von US-\$ 520 am Ende des zweiten Jahres das Problem beseitigt. Schließlich müssen US-\$ 672 „nachgelassen“ werden, damit die Restschulden bedient werden können. Der Unterschied (US-\$ 152) ist durch die Gläubiger verursacht, die die ökonomisch sinnvolle, schnelle und humane Lösung hinauszögerten. Ging die Steigerung des Schuldendienstes zu Lasten notwendiger Investitionen und Importe, so muss wohl um mehr als US-\$ 152 reduziert werden, da die erhöhten Zahlungen längerfristig nicht aufrechterhalten werden können. Mit den Forderungen in den Büchern der Gläubiger steigen auch die nur auf geduldigem Papier existierenden, wirtschaftlich uneinbringlichen Schulden – „Phantomschulden“ ohne reale Basis, ebenso „einbringlich“ wie Millionenforderungen gegen Obdachlose. Dies ist der ökonomische Grund, warum alle Rechtssysteme Insolvenzordnungen kennen. Kanzler Gerhard Schröders Äußerung in einem Interview am Kölner Gipfel, man habe Schulden gestrichen, die sowieso nicht zurückgezahlt worden wären, zeigt offenbar sein Verständnis dieses Zusammenhangs.

Es handelt sich bei den durch gläubigerverschuldete Verzögerung entstandenen US-\$ 152 des angeführten Zahlenbeispiels um reine Phantomschulden, Luftbuchungen, da ja schon im ersten Jahr ein Teil der noch geringeren Forderungen nicht mehr bezahlt werden konnte. Die Phantomschulden belasten den Schuldner, da sein Schuldenüberhang vergrößert wird. Streicht man diese durch die Uneinsichtigkeit der Gläubiger verursachten US-\$ 152, so handelt es sich formal um Schuldennachlass. Doch rein logisch kann man auf Geld, das man weder hat noch je bekommen wird, nicht verzichten. Phantomschulden aus den Büchern zu beseitigen kann somit als Menschlichkeit zum Nulltarif bezeichnet werden.

¹¹ Raffer (1998), S. 28, v. auch *Justitia et Pax* (1999), S. 21.

Das obige Beispiel könnte beliebig kompliziert werden, etwa durch Amortisationen oder variable Zinssätze, der zu Grunde liegende Mechanismus bleibt unverändert. Kapitalisierte Rückstände erhöhen immer den Schuldenstand und schließlich auch jene Schulden, die nur in den Büchern der Gläubiger bestehen und somit keine reale Basis im Sinne von Einbringlichkeit haben, die Phantomschulden. Gläubiger, die eine Insolvenzlösung verhindern, treiben selbst ihre Forderungen in immer unrealistischere Dimensionen. Sinnvolle Schuldenreduktionen erscheinen auf dem Papier immer teurer.

Das Phänomen wird auch von der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung anerkannt, die ausführt, dass in vielen Highly Indebted Poor Countries (HIPC-Länder) der negative Effekt der Auslandsverschuldung eher vom Anwachsen des Schuldenstands als von exzessivem Schuldendienst herzurühren scheine.¹² Dies wird durch den Hinweis unterstrichen, dass erhöhte Kredite zusammen mit Refinanzierung und Umschuldungen den nominalen Schuldenstand der HIPC-Länder zwischen 1980 und 1990 mit über 12,7 % Wachstum pro Jahr mehr als verdreifachten. Schuldennachlässe, Zuschüsse und höhere Konzessionalität im Zeitraum 1990–95 haben dieses Wachstums schließlich auf 3,28 % gedrückt.¹³

Schließlich untermauert die Geschichte des Pariser Clubs, ebenso wie das seit der Erklärung Ekuadors endgültige Scheitern der „Brady-Bonds“, dass ausreichender Schuldenabbau, in welcher Form auch immer, zwar hinausgezögert aber letztendlich nicht verhindert werden kann. Trotz teilweise bedeutender Reduktionen der Kommerzbankforderungen scheiterte die Miyazawa/Brady-Initiative wegen zu geringer Reduktionen, weil nur die Kommerzbanken Forderungen reduzieren mussten, die öffentlichen Gläubiger aber sich selbst privilegierten und verschonten.

Im Jahre 1992, als die BWI das Ende der Schuldenkrise verkündeten und somit argumentieren konnten, man bräuchte keine Insolvenz mehr, stellten die *World Debt Tables*¹⁴ fest, dass ein schnelles Erkennen einer Solvenzkrise und eine schnelle Lösung wichtig seien, um Schaden zu minimieren. Lange sich hinziehende Verhandlungen und die Unsicherheit hätten die Wirtschaftsaktivitäten in den Schuldnerländern auf einige Jahre geschädigt. Man hätte zu lange gebraucht zu erkennen, dass Liquidität die sichtbare Spitze des Problems, nicht aber die Wurzel gewesen sei. Die „Weltbankökonom“ Ahmed und Summers

¹² IBRD (1997), S. 44.

¹³ Ebd., S. 42.

¹⁴ IBRD (1992), S. 10 ff.

bezzifferten die Kosten der Verzögerung der „nun“ generell anerkannten Solvenzkrise mit einer für die Entwicklung verlorenen Dekade.¹⁵

Unerwähnt bleibt natürlich, dass die Bank selbst und der IWF zu den entschiedensten Vertretern der sogenannten „Illiquiditätstheorie“ gehörten, die das Faktum der Insolvenz leugnete und behauptete, man werde aus den Schulden „herauswachsen“, ebenso wie der Umstand, dass dies regelmäßig mit unangebracht optimistischen Vorhersagen der Bretton Woods Institutionen „untermauert“ wurde. Britische Vorstöße für größeren Schuldenerlass, von den Toronto-Bedingungen bis zum Mauritius-Mandat, stießen auf hinhaltenden Widerstand öffentlicher Gläubiger. Auch hat die Erkenntnis der Solvenzkrise durch die Bank keineswegs zu einer schnellen Lösung im Rahmen der HIPC-Initiative geführt, sondern man zögert die Lösung wieder hinaus. Somit wird – glaubt man der „Weltbank“ – durch sie und andere Gläubiger weiterhin Schaden verursacht. Weder die Bretton Woods Institutionen noch andere offizielle Kreditoren sehen darin einen Grund, ihre Schuldner für hierdurch entstandene Schäden zu entschädigen, sondern lehnen sogar nach wie vor eine ausreichende Schuldenreduktion unter Hinweis auf die Moral ab.

Schon Mitte der Achtzigerjahre warnten internationale Organisationen, wie das GATT und die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, dass nötige Ersatzinvestitionen nicht mehr vorgenommen würden und das Wachstum der Schuldner beeinträchtigt werde¹⁶. Die Weigerung der Gläubiger, ökonomische Realitäten anzuerkennen, der hierdurch aufrecht erhaltene Schuldenüberhang und die Erwartung weiterer Austeritätspolitik schrecken für die Entwicklung benötigte langfristige Realinvestitionen ab, wenn auch nicht unbedingt kurzfristig spekulative Kapitalflüsse. Inländer erhalten Anreize zur Kapitalflucht, da die unbereinigte Situation zukünftige Kursverluste der Inlandswährung durch weiterhin drohende Abwertungen erwarten lässt. Guthaben in starker Auslandswährung ist das einfachste Hedging dagegen, das auch noch Kursgewinne verspricht.

Phantomschulden schaffen auch für öffentliche Gläubiger Probleme. Auf Grund ihrer Buchungssusancen, die kameralistischen und nicht den üblichen, wirtschaftlichen Kriterien folgen, scheinen Phantomschulden bei öffentlichen Gläubigern als reale weil unberichtigte Forderungen auf. Sie zu streichen belastet das Budget in voller, irrealer Höhe und hat damit reale Auswirkungen. Da öffentliche Haushalte Wertberichtigungen und Risikovorsorge nicht kennen, muss ex post ein äquivalenter Weg gefunden werden, die Beseitigung von Phantomschulden budgetär „verdaubar“ zu machen. Dies ginge relativ einfach

¹⁵ *Ahmed/Summers* (1992), S. 4.

¹⁶ Cf. z. B. GATT (1986), S. 25 f.; IBRD (1988), S. xix, S. 3.

in Form eines Fonds, der jene Schulden übernimmt, die erlassen werden müssen – Phantomschulden, aber auch Schulden, die nur zu Lasten der wirtschaftlichen Zukunft und auf Kosten einer Minimalversorgung der Armen bedient werden können. Gegenüber diesen Fonds halten öffentliche Gläubiger weiterhin ihre Forderungen auf dem Papier aufrecht, um diese nicht auf ein Mal, sondern jeweils bei Fälligkeit zu streichen, oder – so man dies will – weiter in den Büchern zu halten. Dies entlastet die Schuldnerwirtschaft und erlaubt dem Gläubiger die Streckung des realökonomisch schon eingetretenen Verlusts über mehrere Jahre, verhindert somit einen „Budgetschock“. Jene Risikovorsorge, die gut geführte Privatunternehmen automatisch über die Zeit durch den Aufbau von Rücklagen und Rückstellungen betreiben, muss die öffentliche Hand sozusagen ex post nachsimulieren.

Der Umstand, dass nichtöffentliche Gläubiger Nettoaußenstände – definiert als Nominale minus Betrag der Risikovorsorge – durch Risikovorsorge an die veränderten wirtschaftlichen Umstände anpassen, mag wohl auch erklären, warum diese dem Gedanken einer Insolvenz meist offener gegenüberstehen. Dies ist eben normaler, wenn auch für den Gläubiger weniger erfreulicher Fixbestandteil jedes Bankgeschäfts. Außerdem müssen Kommerzbanken im Unterschied zu öffentlichen Gläubigern die Kosten der Umschuldungsverhandlungen selbst tragen, was ökonomisch einen Anreiz gegen unnötige Verzögerungen darstellt. Demgegenüber überwälzen multilaterale Finanzinstitutionen diese Kosten zur Gänze auf ihre Schuldner. Sie verdienen daran und beziehen daraus zumindest teilweise ihre Existenzberechtigung.

III. Die Macht des ökonomischen Gesetzes: Geschichtliche Unabwendbarkeit von Entschuldung

Die Geschichte zeigt, dass Überschuldung früher oder später durch endgültige Nichtzahlung gelöst wird, da man wirtschaftliche Tatsachen nur temporär ignorieren kann. Die britische und die französische Regierung weigerten sich in den Dreißigerjahren ihre Schulden zu zahlen, da das Wohl ihres Volkes wichtiger sei als rechtliche Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern, ein Argument, das sehr deutlich das Prinzip des Schuldnerschutzes ansprach. Italien hat seine Schulden aus dem Ersten Weltkrieg bei den USA nie abgetragen. Eine Reihe europäischer Staaten stehen nach wie vor beim US-Schatzamt als Schuldner in den Büchern. So schuldet Großbritannien den USA in etwa jenen Betrag, den ihm selbst die Staaten der Subsahara Afrikas schulden. Natürlich spricht im britischen Falle niemand von Zahlung, all die moralischen Argumente, die man bei Entwicklungsländern liebt, werden nicht vorgebracht.

US-Bundesstaaten – laut dem 11. Verfassungszusatz im Hinblick auf Schulden souverän – wie Mississippi, Maryland, Pennsylvania oder Louisiana stellten

einseitig den Schuldendienst ein. Der British Council of Foreign Bondholders, 1868 (!) gegründet, versucht seit damals mit gleich bleibendem Erfolg Kompensation für die durch einseitigen Vertragsbruch erlittenen Verluste zu erhalten¹⁷. Es sollte nicht unerwähnt bleiben, dass das Eisenbahnsystem der USA weitgehend auf Kosten europäischer Gläubiger gebaut wurde. Die von der Regierung unterstützten Eisenbahngesellschaften gingen fast routinemäßig bankrott, wobei den USA die bereits gebaute Infrastruktur verblieb und den ausländischen Gläubigern wertloses Papier. Die Zahlungsmoral des jungen Landes fand sogar in der Weltliteratur Erwähnung: Dickens Geizhals Scrooge erwacht schweißgebadet vom Albtraum, seine soliden, britischen Anlagen hätten sich in US-Schuldapapiere verwandelt.

Die US-Bundesstaaten konnten ihre Souveränität im Hinblick auf Schulden als Schutz verwenden, der ihnen erlaubte, mit ihren Gläubigern aus einer Position zu verhandeln, die man heute Drittweltschuldnern verweigert. Oft wird die Souveränität der Entwicklungsländer fälschlicherweise als Hindernis für ein Insolvenzverfahren genannt. Dass man andererseits die massiven Eingriffe der Bretton Woods Institutionen nicht als Eingriffe in die Souveränität sieht, ist das logische Komplement dieser Ungleichbehandlung.

Interessanterweise wurden auch Entwicklungsländer-Schuldner in der Vergangenheit besser als heute behandelt, so dass das derzeitige Schuldenmanagement eine deutliche Verschlechterung darstellt. Das Endergebnis der lateinamerikanischen Schuldenkrise der Zwischenkriegszeit war eine de facto Kapitel-9-Lösung. Brasiliens Schulden wurden 1943 nach Verhandlungen mit den Gläubigern um über 75 % reduziert. „Nichtzahlung erleichterte finanzielle Engpässe“ in Chile, wie sich Maddison¹⁸ nobel ausdrückt. Mexiko eignet sich am besten als Illustration, dass sich ökonomische Gesetzmäßigkeiten schließlich gegenüber unrealistischen Vorstellungen der Gläubigerseite durchsetzen. Nach der Einstellung des Zinsendienstes im Jahre 1914 und einer Militärintervention der USA versuchten die Gläubiger, die sich 1919 in einem Komitee zusammenschlossen, Mexiko zur vollständigen Zahlung aller Schulden zu zwingen. Das erste Abkommen sah daher unrealistischerweise vollständige Rückzahlung vor – auch jener Eisenbahnschulden, deren Nichtzahlung in den USA im 19. Jahrhundert so populär gewesen war. Unter Berufung auf den Fall Ägyptens hatten der US-Botschafter und der Marineattaché schon bald die Anwendung eines innerstaatlichen Insolvenzverfahrens (Kapitel 11) angeregt. Sie scheiterten am Widerstand des Vorsitzenden des International Committee of Bondholders. Sein Argument, ein Staat könne nicht bankrott gehen, da man Steuern immer einhe-

¹⁷ Cf. *Makin* (1984), S. 41.

¹⁸ *Maddison* (1985), S. 28.

ben könne, weckt Erinnerungen an die Siebzigerjahre.¹⁹ Im dritten Abkommen wurden schließlich die Zinsrückstände gestrichen und „der *Schuldendienst an die Zahlungskapazität gekoppelt*“²⁰. Schließlich gaben sich die Gläubiger mit unter 10 % der Nominalforderungen zufrieden – das hätte man schneller und für alle einfacher haben können. Maddison betont, dass normalerweise „eine Art Übereinkommen“ mit den Gläubigern gefunden wurde, die die Schuldreduktionen tolerierten. Einen Grund hierfür sieht er darin, dass einige große, europäische Gläubiger selbst ihre Kriegsschulden und Reparationen nicht vertragsgemäß erfüllten.

Ägyptens Bankrott 1876 war sicherlich ein Sonderfall. Die die Gläubigerinteressen vertretende Kommission zur öffentlichen Verschuldung schlug 1879 vor, sich an den ägyptischen Regelungen des „Privatbankrotts“ zu orientieren. Zahlungen des Staates für Löhne und Renten hatten weiterhin voll und in bar zu erfolgen, und man sah eine differenzierte Behandlung von Verpflichtungen des ägyptischen Staates wie Ausgaben für öffentliche Schulen vor.²¹ Binnen etwa sieben Jahren war Ägypten finanziell saniert. Kurz, Kapitalisten aus dem 19. Jahrhundert managten die Krise nicht nur wirtschaftlich effizienter, sondern auch humaner als der IWF, die „Weltbank“ und die öffentlichen Gläubiger von heute.

Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es zwei gut belegte Fälle konsensualer Schuldenkürzung, die nicht nur materiell, sondern auch der Form nach die wesentlichen Charakteristika eines internationalen Vergleichs erfüllen: das Londoner Schuldenabkommen, das die Verschuldung Deutschlands etwa halbierte, sowie das – ebenfalls vom deutschen Bankier Hermann J. Abs, übrigens mit Unterstützung von Bank und IWF erarbeitete – Indonesienabkommen²².

Das Londoner Abkommen unterscheidet sich grundlegend von der heutigen Behandlung der Entwicklungsländer. Es sollte, wie Hersel²³ zeigt, auf die Situation des Schuldners Rücksicht nehmen, nicht „unduly drain existing or potential German foreign exchange resources“, sowie „provide for an orderly overall settlement and assure fair and equitable treatment of all the interests affected.“ Diese Passagen könnten aus einem US-amerikanischen Lehrbuch über Insolvenz stammen. Mit Abs wurde überdies ein Staatsbürger des Schuldners beauftragt darzulegen, was gezahlt werden könne. Die Vorstellung, man würde

¹⁹ Malagardis (1990), S. 110 ff.

²⁰ Maddison (1985), S. 31 (Hervorh. K. R.).

²¹ Malagardis (1990), S. 107, Dommen (1999).

²² Abs (1969), leichter zugänglich: Kampffmeyer (1987).

²³ Hersel (1998).

heute eine(n) Ugander(in) mit dem Entwurf der Lösung für Uganda beauftragen, verdeutlicht den Unterschied.

Betrachtet man die gängigen HIPC-Indikatoren Schuldendienstrate oder das Verhältnis des Schuldenstands zu den Exporterlösen, so lag Deutschland mit 3,35 % und 85 % deutlich unter dem, was Entwicklungsländern heute zugemutet wird, auch im Vergleich mit der „generösen“ Schuldendienstrate von 15 % nach Köln. Darüber hinaus hatten sich diese Indikatoren seit 1949 rapide und stetig verbessert, was die Notwendigkeit einer de facto Insolvenz noch diskutierbarer erscheinen lässt. Der Indikator Fiskalbelastung zeigt eine ähnliche Entwicklung. Darüber hinaus waren Deutschlands Zahlungen im Wesentlichen durch seinen Handelsbilanzüberschuss begrenzt. Die soziale Marktwirtschaft ist den Maßnahmen der „Strukturanpassung“ diametral entgegen gesetzt. Natürlich umfasste das Abkommen auch verbrieft Forderungen von Privaten: die dem Auslandsbondsvereinigungsgesetz von 1952 unterliegenden Anleihen wurden durch das Abkommen bereinigt. Vor diesem Hintergrund muss selbst die Position der derzeitigen deutschen Bundesregierung als hart bezeichnet werden. Die Regierung Helmut Kohl gehörte als Gläubiger zu den besonders harten Gegnern einer Lösung nach dem Muster des Londoner Abkommens.

Nach dem Sturz Sukarnos waren politische Gründe für die Indonesien gewährte Verringerung des Kapitalwertes der Schulden um über 50 % ausschlaggebend. Es ist wichtig festzuhalten, dass sowohl *private* als auch *öffentliche Schulden* betroffen waren, wenngleich Indonesien damals – wie alle Entwicklungsländer – überwiegend öffentliche Schulden hatte. Abs, von Gläubiger- und Schuldnerseite mit der Erarbeitung einer Lösung betraut, sah keine Alternative zur Schuldenverringerung. Er bestand auf strikter Gleichbehandlung aller Schulden als für jede Schuldenregelung unabdingbar.

Die Gläubiger legten großen Wert darauf, Indonesien als Einzelfall ohne allfällige Präcedenzwirkung darzustellen. Abs musste spezielle Merkmale herausarbeiten, warum Indonesien ein Einzelfall sei. Er fand vier Gründe²⁴:

- alle alten Schulden waren von der vorigen Regierung eingegangen worden,
- Indonesiens Verschuldung bestand überwiegend aus Krediten mit geringem oder ohne wirtschaftlichen Nutzen; praktisch der gesamte Schuldendienst musste aus dem Budget finanziert werden,
- hohe Inflation konnte nur durch energische Politik und großzügige Hilfe von außen unter Kontrolle gebracht werden,
- das Land war unfähig seine Schulden zurückzuzahlen.

²⁴ Zitiert in: Raffer (1990); schwer zugängliches Original: Abs (1969).

Diese Merkmale wurden von den Gläubigernationen als Grund für die spezielle Behandlung Indonesiens akzeptiert, ebenso wie Abschlusssfolgerung, dass *Gläubiger und Schuldner* Opfer bringen müssten um eine realistische und permanente Lösung zu gewährleisten. Der Leser möge dies mit der Situation der heutigen Schuldner vergleichen.

Kurz danach hatte der öffentliche Sektor schon wieder so leichten Zugang zu Krediten, dass Indonesien die Pertamina-Krise erlebte. Dies sollte das Argument, Schuldner erhielten nach einer Schuldenreduktion keine neuen Kredite mehr, zumindest relativieren.

Unmittelbar nach Indonesien verlangte Ghana dieselbe Behandlung, was jedoch verwehrt wurde. Allerdings erhielt Ghana eine präferenzielle Behandlung unter der Bedingung der Verschwiegenheit zugestanden. Die konkreten Bestimmungen können auch heute noch nicht analysiert werden, da sie nicht bekannt sind.

Schließlich zeigt die Entwicklung nach 1982 ebenfalls das Abgehen der Gläubiger vom ursprünglichen Bestehen auf vollständiger Bedienung. Insbesondere das Beispiel des stetigen, wenn auch langsamen Ansteigens der im Pariser Club vereinbarten Reduktionsprozentsätze illustriert dies sehr klar. Allerdings müssen die üblicherweise genannten, hohen Prozentsätze der Schuldenstreichung durch den Pariser Club kommentiert werden. Nur ein Teil der Schulden, die so genannten „pre-cut-off-debts“, sind davon betroffen, was Gläubigervertreter in öffentlichen Mitteilungen üblicherweise zu erwähnen vergessen. Da manche Schuldner schon früh in den Achtzigerjahren erstmals mit dem Club verhandelten (dies ist das „cut-off date“), konvergiert der Anteil der in Frage kommenden Schulden über die Zeit gegen Null, während der „großzügige“ Reduktionsprozentsatz gegen 100 konvergiert.

Die HIPC-Initiative – ein lobenswerter, wenn auch zu wenig weitgehender Schritt James Wolfensohns – brach schließlich mit dem letzten Tabu, der Reduktion multilateraler Schulden. Die HIPC-Initiative lässt sogar schon Elemente einer Insolvenz, wenn auch etwas verschwommen, erkennen. Seit die öffentlichen Gläubiger im Falle Pakistans auf der Einbeziehung privater Forderungen in Schuldenreduktionen drängten, setzt sich auch der Gedanke der Gleichbehandlung von Gläubigern weiter durch, wenngleich vor allem Multilaterale weiterhin in ungerechtfertigter Weise privilegiert bleiben. Alle bisherigen Gläubigerzugeständnisse greifen zu kurz, weil sie das Haupthindernis einer wirtschaftlich sinnvollen Lösung, die absolute Gläubigerdominanz, nicht beseitigen. Wirtschaftlich gesehen zu geringe und daher nicht zielführende Schuldenerleichterungen werden von den Gläubigern als Gnadenakt missverstanden. Eine Insolvenzlösung, die auf der ökonomischen Notwendigkeit einer ausreichenden Schuldenreduktion basiert, wird als zu großes „Entgegenkommen“ abgelehnt.

Zwischendurch tauchte immer wieder die Idee einer internationalen Insolvenz auf. Die Kosten der Rettung Mexikos 1994/5 von US-\$ 50 Milliarden, schreckten viele Entscheidungsträger auf. Der Schock war so stark, dass führende Personen in der US-Wirtschaft und -Politik über ein internationales Insolvenzverfahren als Alternative zur bisherigen Schuldenpolitik öffentlich nachzudenken begannen. A. Greenspan, der Chef der Federal Reserve, regte an, über eine internationale Insolvenz nachzudenken. Finanzminister Rubin wies darauf hin, dass er den Ausdruck internationales Insolvenzgericht sorgsam vermeide, sprach aber von der Notwendigkeit eines Verfahrens zur Bereinigung von Überschuldung.²⁵ Jim Leach, der Vorsitzenden des House Banking and Financial Services Committee forderte im *Wall Street Journal* des 10. April 1995 eine internationale Insolvenz, erwähnte sogar Chapter 9. Doch kaum war der erste Schock überwunden, vergaß man solche Überlegungen schnell wieder.

Der ökonomische Zwang hat mittlerweile selbst den Geschäftsführenden Direktor des IWF, M. Camdessus, dazu gebracht, von internationaler Insolvenz zu sprechen. Jüngst sprach sich auch die OECD für ein internationales Insolvenzgericht aus, als eine Maßnahme zur Vermeidung von Panik im Finanzsektor²⁶.

IV. Ceterum censeo: Ein internationales Kapitel 9

In den USA können auch Schuldner mit Hoheitsgewalt (z. B. Steuerhoheit), sogenannte *municipalities*, einen Vergleich durchführen. Zwar gab es öffentliche Bankrotte überall, doch ist man in den USA pragmatisch genug anzunehmen, dass auch öffentliche Schuldner insolvent werden können. Interessanterweise hat Ungarn auf Anraten einer privaten Konsulentenfirma nach der Wende ebenfalls eine Insolvenz für öffentliche Schuldner eingeführt. In allen anderen Ländern geht der Gesetzgeber offenbar von der Annahme aus, dass Gott allen, denen er ein Amt gibt, auch den nötigen wirtschaftlichen Sachverstand *uno actu* gewähre, eine empirisch durchaus falsifizierbare Annahme.

Das Verfahren nach Kapitel 9 wurde gerade zum Zwecke eingeführt, lang gezogenes und letztlich ineffizientes Verhandeln und Taktieren zu unterbinden, und eine schnelle, korrekte und wirtschaftlich sinnvolle Lösung für überschuldete *municipalities* zu ermöglichen. Der Ursprung des Kapitel 9 liegt in den Finanzkatastrophen der Großen Depression der Dreißigerjahre, als gesehen wurde, dass im Falle von *municipalities*, die außer Stande waren alle Verpflichtungen zu begleichen, „der Neubeginn [fresh start] durch eine Umgestaltung im

²⁵ Vgl. Raffer/Singer (1996/1997), S. 204.

²⁶ OECD (1999), S. 191.

Rahmen einer Insolvenz für alle Parteien vorteilhaft sein könne.“²⁷ Anders ausgedrückt: das derzeitige Kapitel 9 bzw. sein Vorgängerverfahren wurde in den USA genau zur Vermeidung jener Form von „Schuldenmanagement“ eingeführt, das man den Entwicklungsländern seit Ausbruch der Schuldenkrise unter Hinweis auf ökonomische und moralische Notwendigkeiten aufzwang. Verfahren nach Kapitel 9 werden seit Jahrzehnten durchgeführt – es gab knapp 500 Fälle zwischen 1937 und 1995 – und führen zu Schuldenreduktionen, die „normalen“ Vergleichsverfahren ähnlich sind. Da Kapitel 9, vor allem § 901 und § 902, immer wieder expressis verbis auf Kapitel 11, den Vergleich von Firmen, verweist, überrascht dies kaum.

Selbstverständlich haben *municipalities* – wie auch andere Schuldner – nach einer erfolgreichen Insolvenz wieder Zugang zu Krediten, da Gläubiger nach der Bereinigung der Krise die Zukunftsaussichten, nicht das Vergangene beurteilen. Eine allenfalls etwas strengere Prüfung der Wirtschaftlichkeit der ins Auge gefassten Projekte kann nur als wünschenswert bezeichnet werden. Gerade die Vernachlässigung solcher Prüfungen, weil man annahm, dass Staaten nicht insolvent werden könnten, führte ja zum internationalen Schuldenüberhang.

Nach US-Recht kann eine *municipality* bei Gericht Schutz nach Kapitel 9 beantragen, wenn sie insolvent oder unfähig ist, ihre Schulden zeitgerecht zu bedienen. Durch die Einreichung bei Gericht können Gläubigerforderungen nur noch im Rahmen des Vergleichs befriedigt werden. Die endgültige Lösung muss in einem fairen und offenen Verfahren erreicht werden, ohne Übervorteilung, wie subtil auch immer. Bei der Festlegung der Quote werden die Einnahmen und Ausgaben des Schuldners betrachtet, wobei die Möglichkeiten, Steuern einzuhoben und das Ausmaß, in dem Steuererhöhungen sowohl notwendig als auch durchführbar sind, zu berücksichtigen sind. Die Gläubiger, deren Interessen im Verfahren fair zu berücksichtigen sind, sollen jene Quoten erhalten, die unter den gegebenen Umständen *vernünftigerweise* erwartet werden können. § 904 verbietet dem Gericht, in die Entscheidung des Schuldners, welche Dienstleistungen und Vergünstigungen er seinen Bürgern bereitstellt, einzugreifen. Andererseits muss der Schuldner den Gläubigern natürlich eine realistische Vergleichsquote anbieten, um eine Lösung seines Überschuldungsproblems erreichen zu können.

Interessanterweise wurde eine erste von *municipalities* selbst Mitte der Dreißigerjahre vorgeschlagene Version dieses Vergleichsverfahrens vom US-Kongress wegen Einmischung in den Hoheitsbereich und die Angelegenheiten insolventer *municipalities* für verfassungswidrig erklärt. Erst ein neuer Vor-

²⁷ Spiotto (1996), S. 8.

schlag, der jede Einmischung in die hoheitlichen, politischen und steuerlichen Angelegenheiten verbot, jedoch vorsah, dass die Schulden in einer für alle fairen und gerechten Weise „anzupassen“ seien²⁸ wurde akzeptiert. Die Gläubigerinterventionen unter denen Entwicklungsländer und ihre Bevölkerungen leiden, erschienen dem US-Gesetzgeber für amerikanische öffentliche Schuldner inakzeptabel.

Wie der US-Supreme Court im Falle Asbury Park feststellte, in dem die Gläubiger über weitere Steuererhöhungen finanzierte höhere Leistungen von der Stadt Asbury Park verlangten, kann eine *municipality* nicht einfach von den Gläubigern übernommen und für deren Nutzen – wie ein Unternehmen – geführt werden.²⁹ Eine *municipality* muss weiterhin im öffentlichen Interesse funktionieren können und es wird nicht erwartet, dass sie grundlegende Dienste für ihre Bevölkerung, etwa in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit oder Wohlfahrt, einstellt, nur um die Gläubiger besser zu befriedigen. Das Prinzip „Zitronenpresse“ nach dem das bisherige „Schuldenmanagement“ gegenüber Entwicklungsländern funktionierte, ist im Falle einer US-*municipality* illegal und unmöglich. Abgabenerhöhungen, die den Lebensstandard der Einwohner unter jenes Minimum drücken würden, das privaten Schuldnern zugebilligt wird, sind schlicht undenkbar. Eine zur Verelendung führende Austeritätspolitik, wie sie die Bretton Woods Institutionen im Gläubigerinteresse den Entwicklungsländern aufzwingen, wäre schon deshalb gegenüber der Bevölkerung einer *municipality* ausgeschlossen.

Kapitel 9 hat eine weitere Besonderheit, die es als Lösung der internationalen Schuldenkrise ganz besonders geeignet erscheinen lässt: die vom Vergleichsverfahren betroffene Bevölkerung hat ein *Anhörungsrecht* (right to be heard). Sogenannte „spezielle Steuerzahler“ – speziell sind sie, weil man ihnen höhere Abgaben aufbürden möchte – können gegen die geplante Lösung Einwendungen vorbringen. Ebenso haben die Dienstnehmer (Beamten) der *municipality* das Recht sich zur Sinnhaftigkeit und Durchführbarkeit der ins Auge gefassten Vergleichsregelung zu äußern. Diese können von Gewerkschaften bzw. Standsvertretungen vor Gericht vertreten werden. Schließlich kann das Gericht *jeder* interessierten Partei, so sie nicht schon ex lege gehört werden muss, Interventionen zur Gesamtlösung bzw. zu Einzelaspekten erlauben.

Kapitel 9 wurde nicht nur für das Problem des Hoheitsbereiches von Gebietskörperschaften maßgeschneidert, sondern generell für die Frage möglicher Gläubigereingriffe in die Staatssphäre – somit auch in die Souveränität. Es handelt sich um ein Verfahren, das in vorbildlicher Weise durch jene Transparenz,

²⁸ Spiotto (1993), S. 4.

²⁹ Malagradis (1990), S. 68.

Partizipation und Rechtsstaatlichkeit geprägt wird, die OECD-Regierungen derzeit als Entwicklungshilfegeber so eifrig bei ihren Schuldnern einmahnen, die anzuwenden sie selbst aber keineswegs bereit sind.

Es lässt sich zeigen, dass Kapitel 9 zumindest in den USA sofort auf souveräne Schuldner anwendbar wäre, was im Hinblick auf seine Entstehungsgeschichte nicht weiter verwundern sollte. 1984 wurde Costa Rica von einem Gericht in New York der in den USA übliche Schutz eines insolventen Schuldners zuerkannt. Hierbei zitierte das Gericht einen die kanadische Regierung betreffenden Präzedenzfall, fand Analogien zum US-Recht, ja zitierte sogar § 901(a) aus Kapitel 9 und sprach vom „wahren Geist des Insolvenzrechts“, der „von allen zivilisierten Nationen“ anerkannt werde.³⁰ Trotzdem hob dasselbe Gericht 1985 seine Entscheidung wieder auf. Nicht etwa weil seine juristische Argumentation falsch gewesen wäre, sondern weil Washington den Richtern klar gemacht hatte, dass die US-Außenpolitik nicht Costa Rica, sondern den IWF unterstützte. Gerade für Juristen mag es von Interesse sein, dass die außenpolitischen Ansichten der Exekutive und nicht Gesetzesnormen im materiellen Sinn für den endgültigen Spruch des Gerichts ausschlaggebend war, wie das Gericht in seiner Begründung selbst ausführte. Die Anerkennung jener Rechtsprinzipien durch die US-Regierung, die nach Meinung dieses Gerichts von allen zivilisierten Nationen anerkannt werden, müsste demnach Insolvenzverfahren für souveräne Schuldner in den USA ermöglichen.

Der Fall hat eine deutliche Parallele zur Asienkrise des Jahres 1997. Banken in Costa Rica konnten auf Grund von Devisenbeschränkungen der Zentralbank ihre Verpflichtungen nicht bedienen. Im Falle der asiatischen Länder bestand man sofort auf einer Übernahme des Risikos durch die öffentliche Hand, um die privaten Spekulanten vor Schaden zu bewahren. Die Auflagen des IWF, auch von konservativer Seite als unangebracht kritisiert, dienten der Absicherung von Spekulanten und halfen Ausländern, billig Unternehmen in den „Tigerstaaten“ zu kaufen.

Wie das geschilderte Beispiel beweist, sollte ein internationales Verfahren vor keinem nationalen Gericht – sei es in einem Gläubiger- oder Schuldnerland – abgewickelt werden, da in diesem Fall Befangenheit nicht ausgeschlossen werden kann. Wie im Völkerrecht üblich – und beispielsweise auch durch das Londoner Abkommen für eventuelle Meinungsverschiedenheiten zwischen Deutschland und seinen Gläubigern korrekterweise vorgesehen – müsste ein unparteiisches, von den Gläubigern und dem Schuldner besetztes Schiedsgericht gebildet werden. Jede Seite nominiert die gleiche Anzahl von Schiedsrichtern, diese wiederum wählen eine weitere Person für den Vorsitz, um eine ungerade

³⁰ UNCTAD (1986), S. 142, sowie UNCTAD (1998), S. 92.

Anzahl von Stimmen zu erreichen. Keinesfalls darf ein solches Schiedsgericht – wie auch jüngst vom Vorschlag der Jesuiten³¹ angeregt – den Vereinigten Nationen in irgendeiner Form unterstellt sein, da in diesem Fall eine Verringerung der Unabhängigkeit im Sinne einer Erhöhung der Möglichkeiten politischer Einflussnahme durch große Mitgliedsländer zu befürchten wäre. Allerdings könnte man den Vereinigten Nationen die Rolle einer Anlaufstelle zubilligen, bei der insolvente Staaten ihre Insolvenz anmelden, um die Bildung eines Schiedsgerichts in die Wege zu leiten.³² Durch dieses Gremium wird verhindert, dass die Gläubiger Richter, Experte, Geschworene und Gerichtsvollzieher in einem sind – jene Machtposition, deren rechtstaatliche Unhaltbarkeit und ökonomischer Widersinn bereits erläutert wurden.

Dieses Gremium müsste die Rolle des inländischen Gerichts übernehmen, zwischen Gläubiger- und Schuldnerseite vermitteln, beraten und wenn nötig entscheiden, sowie der von der Vergleichsregelung betroffenen Bevölkerung adäquate Möglichkeiten bieten, sich zu äußern. International muss die betroffene Bevölkerung durch Organisationen und Institutionen vertreten werden, wie z. B. Gewerkschaften, Arbeitgebervertretungen, Nichtregierungsorganisationen, Basisgruppen oder internationale Organisationen wie UNICEF. Dies ist kein großer Unterschied zu Verfahren innerhalb der USA, da auch dort (bei den Arbeitnehmern) Vertretung möglich ist. Wie im inländischen Recht müssten Vereinbarungen zwischen Gläubiger- und Schuldnerseite vom (Schieds-)Gericht bestätigt werden, um Rechtskraft zu erlangen. Die Schiedsrichter müssten besonders darauf achten, dass ein Minimum an Menschenwürde für die Armen gewährleistet bleibt – eine Forderung, die in jedem nationalen Insolvenzrecht selbstverständlich ist und durch Schutzbestimmungen für den Schuldner durchgesetzt wird. Allein die Möglichkeit, die zu erwartenden Auswirkungen auf die Armen im Schuldnerland in einem öffentlichen Verfahren beschreiben zu können, würde das Schlimmste verhüten und zu einer Anpassung mit menschlichem Antlitz beitragen. Es ist sicher kein Zufall, dass die üblichen „Verhandlungen“ mit den Bretton Woods Institutionen hinter verschlossenen Türen geführt werden. Skeptiker mögen vor diesem Hintergrund auch fragen, ob es Zufall war, dass der Geschäftsführende Direktor des IWF, Camdessus, in der *Financial Times* vom 17. September 1998 trotz des bekannten Einwandes der Souveränität der Schuldner von der Notwendigkeit „einer Art Super-Kapitel 11 für Länder“ sprach, womit ein Anhörungsrecht der Betroffenen zum Unterschied von Kapitel 9 ausgeschlossen wäre, da Kapitel 11 ein solches naturgemäß nicht kennt.

³¹ Jesuits for Debt Relief (1999).

³² Vgl. Raffer (1998a), S. 145.

Die Schiedsgerichtsbarkeit ist ein traditionelles Streitschlichtungsverfahren des Völkerrechts. Sowohl das Londoner Schuldenabkommen Deutschlands, als auch in der Zwischenkriegszeit internationale Anleihen begebende deutsche Städte sahen daher Schiedsgerichtsbarkeit als Mittel zur Klärung allfälliger Auffassungsunterschiede mit den Gläubigern vor. Im Rahmen der WTO und der NAFTA wurde sie eingeführt, und bei den OECD-Regierungen erfreute sich die Schiedsgerichtsbarkeit so großer Beliebtheit, dass man auch in das geplante MAI Schiedsentscheidungen zwischen Investoren und Staaten aufnehmen wollte. Offenbar bestünde kein Grund, diesen Mechanismus gerade dann abzulehnen, wenn er zum Schutz der Menschenwürde eingesetzt werden soll. Doch Bedenken gegen Schiedsgerichtsbarkeit werden lediglich geäußert, wenn es gilt, die Armen in Entwicklungsländern zu schützen. Ansonsten erfreuen sie sich derzeit größter Beliebtheit. Man muss hinzufügen, dass Schiedsgerichte im Rahmen eines internationalen Kapitels 9 keineswegs so stark in die Souveränität von Staaten eingreifen würden, wie der NAFTA-Mechanismus, der Parlamente und Gerichte gegenüber transnationalen Investoren weitgehend entmachtet.

Ein internationales Kapitel 9 müsste folgende Elemente enthalten:

- *Anmeldung und Verifizierung* der Ansprüche: eine genaue Überprüfung aller Ansprüche reduzierte Costa Ricas Zinsrückstände um fast 10 Prozent. Offensichtlich waren den Gläubigern Rechenfehler unterlaufen. Ein Verifikationsverfahren – in jedem OECD Land bei Insolvenzen selbstverständlich – könnte auch bei anderen Schuldnern die Schuldenlast verringern.
- *Sozialisierte Schulden müssen null und nichtig erklärt werden*, d. h. ehemals private Schulden zu deren Ex-Post-Übernahme Staaten gezwungen wurden, müssen wieder „privatisiert“ werden. Hier zeigt sich übrigens die Notwendigkeit einer Insolvenz für souveräne Schuldner sehr klar.
- *Kapitalflucht*: Sowohl Gläubiger- als auch Schuldnerländer sollten Maßnahmen zur Verhinderung der Kapitalflucht ergreifen, wie von Wilhelm Nölling³³ vorgeschlagen. Durch kriminelle Akte, wie Korruption, Diebstahl oder Unterschlagung erlangtes Geld sollte nicht durch das Bankgeheimnis geschützt, sondern an die Geschädigten zurückgegeben werden.

Ein besonders interessanter und innovativer Vorschlag wurde jüngst vom Vorsitzenden des Genfer Observatoire de la Finance, Jean-Loup Dherse, gemacht.³⁴ Er schlug vor, dass sich der Pariser Club oder seine Mitglieder von den Schuldnerländern alle Ansprüche auf alle von vorigen Regierungen illegal ins Ausland verbrachten Gelder zedieren lassen sollten. Dies hätte den Vorteil, dass

³³ Nölling (1986).

³⁴ Die Zeitschrift *The Banker* vom Mai 1999, S. 14, berichtet darüber.

sich Schuldenerleichterungen teilweise selbst finanzieren könnten, es würde den oft von den Gläubigerregierungen vorgebrachten moralischen Bedenken Rechnung tragen und die Gebarung in den Schuldnerländern in Zukunft verbessern. Schließlich würde es den OECD-Regierungen die Wahl lassen, tatsächlich mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln und zumindest zum Teil im eigenen Hoheitsgebiet diese kriminellen Gelder zu Gunsten des Budgets einzutreiben, oder aber – so gewünscht – diese Konten zu schonen, um Entwicklungsländer-Politiker für geleistete Dienste oder einfach dafür zu entlohnen, dass sie „auf der Seite des Westens“ standen. Nicht nur bilateral, sondern auch multilateral wurden Kredite offensichtlich aus rein politischen Gründen vergeben. So erlaubte der IWF Mobutus Zaire unmittelbar nach der Warnung Erwin Blumenthals, dass dieses Geld verschwinden würde, die bis damals größte Ziehung eines schwarzafrikanischen Landes. Das Geld verschwand auch. Sollte etwa die Familie Suharto private Auslandskonten haben, so böte sich Dhereses Vorschlag ebenfalls an. Weder juridisch noch moralisch gibt es einen Grund, Gelder, die als Entlohnungen der OECD-Länder an willfähige Diktatoren gedacht waren, dem Land und damit seiner unterdrückten Bevölkerung als ökonomische Last aufzubürden. Es darf wohl angenommen werden, dass die OECD-Länder, die derzeit Werte wie gute Regierungsführung und den Kampf gegen Korruption sehr sichtbar auf ihre Fahnen geschrieben haben, dem Vorschlag Dhereses nicht nur vorbehaltlos, sondern erfreut zustimmen werden.

– *Wirtschaftliche Anpassung:* Wirtschaftsreformen innerhalb der Schuldnerländer sind zweifellos notwendig, aber statt der derzeit von Bank und Fonds verordneten – völlig konträren und antisozialen – Maßnahmen sollte man die Schuldner ermutigen, Reformen wie oder ähnlich Deutschlands sozialer Marktwirtschaft durchzuführen. Die Last der Anpassung sollte nicht wie derzeit zur Gänze den Schuldnern auferlegt werden. Wie im nationalen Recht, oder etwa im Falle Mexikos in der Zwischenkriegszeit, Deutschlands und Indonesiens, sollten Schuldendienst und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in Einklang gebracht werden. Das weitere Ansteigen der Verschuldung seit 1982 geht nicht zuletzt darauf zurück, dass dies bisher nicht erfolgte. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis muss es einen Ausgleich zwischen Protektionismus und Zahlungsverpflichtungen geben: je protektionistischer die Gläubigernationen sein wollen – d. h. je weniger Möglichkeiten sie dem Schuldner bieten, Devisen zu verdienen – desto größere Schuldenreduktionen müssen sie zugestehen. Das Londoner Abkommen könnte als Model dienen. Eine realistische Politik müsste die Schuldnerwirtschaften an die tatsächlichen Bedingungen des Weltmarkts anpassen, nicht an die Lehrbuchillusion des „freien Marktes“. Neben der Nutzung existierender Exportmöglichkeiten würde sie auch sinnvolle Importsubstitution erlauben, da wirtschaftliche Diversifikation für eine realistische Anpassung unerlässlich ist. Es wäre Aufgabe des Schiedsgerichts, ein Versteinern der Interventionen zu verhindern.

– *Symmetrische Behandlung der Gläubiger*: wie schon Abs im Falle Indoniens verlangt hatte, müssen alle Gläubiger, privat oder öffentlich, gleich behandelt werden. Das bisherige Privileg einer vorrangigen Befriedigung multilateraler Finanzierungsinstitutionen ist völlig ungerechtfertigt. Derzeit bestehen diese auf vollständiger Rückzahlung, obwohl sie die Entscheidungen ihrer Schuldner massivst beeinflussen, mitentscheiden und den Fortgang ihrer Projekte und Programme streng überwachen, selbst wenn durch Fahrlässigkeit ihrer Belegschaft Schaden entsteht. Wenn die Bank seit Jahren erklärt, sie hätte aus ihren Fehlern gelernt, so zahlten die Ärmsten das Lehrgeld. Es ist ein gravierender Mangel, dass Entwicklungsländer Fehler von Multilateralen und Gebern bezahlen müssen, ein einmaliger und ungerechtfertigter Schutz vor wirtschaftlichen und rechtlichen Folgen, der die Qualität der Projekte und Programme verringert. Gleichbehandlung würde automatisch ein notwendiges Element finanzieller Verantwortlichkeit etablieren: eine Reihe fehlgeschlagener Projekte und Programme würde zum Verlust eines Teils der Forderungen führen.

Dieser Vorschlag darf nicht mit der Forderung nach finanzieller Verantwortlichkeit bei Projekten³⁵ verwechselt werden, wo finanzielle Verantwortlichkeit aller Entwicklungsfinanciers weiter gehen muss und kann, da sich durch Fahrlässigkeit verursachter Schaden leichter nachweisen lässt. Raffer³⁶ zeigt anhand des brasilianischen Polonoroeste Projekts, wie die „Weltbank“ an ihren eigenen Fehlern verdient. Die Bank hatte ein US-\$ 240 Mio. Projekt entgegen Warnungen durchgezogen und gab schließlich zu „sich geirrt zu haben“. Sie gab Brasilien einen neuen Kredit (US-\$ 200 Mio.), um damit die Schäden des ersten Kredits zu beheben. Die Effekte des Fehlers waren somit für die Bank erhöhte Zinseinkommen und für Brasilien, das auch den Fehler der Bank bezahlen musste, höhere Schulden. Dieser Schutz vor den Ergebnissen der eigenen Entscheidungen und das Profitieren von eigenen Fehlern steht nicht nur in krassesstem Widerspruch zur Marktideologie, die diese Institutionen anderen empfehlen, sondern auch zu den Erfordernissen der Marktwirtschaft, für deren Funktionieren es unabdingbar ist, dass Entscheidungen immer mit Risiko verbunden bleiben. Sonst schaffen Flops neue Jobs – wie bei den Multilateralen – und die eigene Misswirtschaft wird als Begründung für die Notwendigkeit der eigenen Existenz verwendet. Seit die Marktwirtschaft im Osten populär wurde gibt es keinen Grund, ihre Vorzüge und Effizienzgewinne den Bretton Woods Institutionen vorzuenthalten. Schon wegen ihrer starken Einflussnahme darauf, wie ihre Gelder verwendet werden, ist eine Bevorzugung multilateraler Institutionen gegenüber privaten Banken und anderen Gläubigern abzulehnen.

³⁵ Raffer (1993); Raffer/Singer (1996/1997); Raffer (1988a).

³⁶ Raffer (1998a), S. 149.

Naturgemäß würden Haftungsstandards, wie sie für alle Beratungsfirmen selbstverständlich sind, den Schuldenüberhang verringern und somit eine Insolvenz erleichtern. Es gibt jedenfalls keinen nachvollziehbaren Grund warum die Folgen des Fehlverhaltens multilateraler Finanzinstitutionen im Zuge einer Insolvenz auch von anderen Gläubigern mitgetragen werden sollen. Das pervertierte Anreizsystem multilateraler Institutionen, das Ineffizienzen und Fehlentscheidungen geradezu herausfordert und jedem marktwirtschaftlichen Konzept Hohn spricht, muss – auch unabhängig von der Frage der Insolvenz – abgeändert werden.

Das Privileg bevorzugter Behandlung multilateraler Finanzinstitutionen bedeutet auch, dass alle anderen Gläubiger größere Schuldenreduktionen gewähren müssten, um den Schuldner zu sanieren. *Emerging Markets this Week* vom 15. Oktober 1999, eine Wochenpublikation der Commerzbank, verweist in klaren Worten auf die Unfairness dieser Bevorzugung gegenüber Geschäftsbanken, die Schulden streichen sollen, während Bank und Fonds neue Kredite gewähren. Bei grundsätzlichem Bestehen darauf, dass Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen sind, seien private Gläubiger – so diese Publikation – in extremen Fällen nicht gegen ein internationales Schiedsverfahren zur Schuldenreduktion an sich, sofern alle Gläubiger fair und gleich behandelt werden und weder IWF noch „Weltbank“ als Schiedsrichter fungieren, da diese befangen wären und ihre eigenen Forderungen bevorzugt behandeln.

– *Sicherstellung der zweckmäßigen Verwendung zu Gunsten der Armen nachgelassener Schulden:*

Im Sinne des Schuldnerschutzes müssen auch im Falle eines internationalen Vergleichs Ressourcen zur Aufrechterhaltung einer menschenwürdigen Minimalversorgung der ärmsten Bevölkerungsschichten (für medizinische Grundversorgung, Primärschulbildung etc.) dem Gläubigerzugriff entzogen werden. Diese Zugriffsbeschränkung der Gläubiger ergibt sich aus dem Wesen der Kollisionsnorm und kann nur durch die zweckgerechte Verwendung der hierdurch verfügbar gewordenen Gelder gerechtfertigt werden.

Ein gewichtiger und oft vorgebrachter Einwand gegen den Verzicht auf diese Art von Schulden ist, dass gerade die zweckgerichtete Verwendung zu Gunsten der Armen angezweifelt werden müsse. Im Hinblick auf die Armutsorientierung vieler Entwicklungsländer-Regierungen sei zu befürchten, dass diese Ressourcen anderweitig verwendet würden, oder gar in dunklen Kanälen verschwänden. Dies ist ein essenzieller Einwand. Es muss sicher gestellt werden, dass das zu Gunsten der Armen gewidmete Geld auch tatsächlich den Armen zu Gute kommt.

Dies kann sehr einfach durch einen Fonds erreicht werden, der vom Schuldnerland in Inlandswährung gespeist und der transparent geführt wird. In einem Gespräch mit Vertretern der G7 und der Bretton Woods Institutionen schlug

Ann Pettifor³⁷ einen Poverty Action Fund vor, um sicher zu stellen, dass die zum Schuldnerschutz und für den Wiederaufbau des Schuldnerlandes bestimmten Gelder widmungsgemäß verwendet werden.

Die Fondsgebarung müsste durch einen Beirat überprüft werden, in dem Vertreter des Schuldnerlandes (auch der Regierung) und Personen aus den Gläubigerländern sitzen. Durch diese Ausgliederung aus dem Budget des Schuldners, der sich verpflichtet, den Fonds regelmäßig zu dotieren, wäre Transparenz und Überprüfbarkeit der Gebarung erreicht, ohne dass dies oder allfällige Diskussionen über die Verwendung der Gelder das Budget und damit einen zentralen Teil der Souveränität des Landes betreffen. Allenfalls könnte auch bilaterale Entwicklungshilfe über diesen Fonds abgewickelt werden, was den Charakter der reinen Budgetausgliederung weiter zu Gunsten eines Fonds für die ärmsten Bevölkerungsschichten abschwächen könnte.

V. Conclusio

Ein Vergleichsverfahren für Staaten ist notwendig um eine Lücke in der internationalen Finanzarchitektur zu schließen. Die Argumente dagegen sind nicht stichhaltig, was schon im Hinblick darauf nicht verwundern sollte, dass sich die Insolvenz generell als Lösung von Überschuldung durchsetzte und niemand die Abschaffung der bestehenden Insolvenzverfahren fordert. Gäbe es tatsächlich gravierende Nachteile, so wäre dies nicht der Fall. Wenn Insolvenz aber wirtschaftlich sinnvoll ist, so sollte sie – so möglich – auf alle Schuldner angewandt werden. Kapitel 9 zeigt, dass dies für souveräne Schuldner möglich ist.

Es ist fair und wirtschaftlich solide, eröffnet den Schuldnerländern wieder Entwicklungsmöglichkeiten und beseitigt jene Unvollkommenheiten internationaler Kreditmärkte, die sehr wesentlich zur Schuldenkrise beitrugen, ja diese vielleicht sogar herbeiführten. Im Vertrauen darauf, dass Länder nicht insolvent werden können, unterließen Privatbanken die notwendige Sorgfalt bei der Kreditvergabe. Als „präferenzierte Kreditoren“ von jeder negativen Konsequenz ihrer Entscheidung abgesichert und an Fehlern noch verdienend haben Internationale Finanzinstitutionen nicht selten zu Lasten ihrer Klienten vermeidbare Fehlentscheidungen getroffen. Wie nicht zuletzt der mangelnde wirtschaftliche Erfolg der sogenannten „Strukturanpassung“ und das von ihr gerade den Ärmsten zugefügte menschliche Leid beweisen, ist eine internationale Insolvenz offenbar notwendig. Es ist an der Zeit, Adam Smiths Rat zu beherzigen.

³⁷ Pettifor (1999).

Literatur

- Abs*, Hermann J. (1969): Das Problem der indonesischen Auslandsverschuldung und Überlegungen zu seiner Lösung, Manuskriptskopie, datiert 30. Juni 1969.
- Adams*, Patricia (1991): *Odious Debts: Loose lending, Corruption, and the Third World's Environmental Legacy*, London.
- Ahmed*, M. / *Summers*, L. (1992): Zehn Jahre Schuldenkrise – eine Bilanz, in: *Finanzierung & Entwicklung* 29 (3), S. 2–5.
- Dommen*, Eduoard (1999): Comment un noble étranger libéra le khédive de sa dette, in: *choisir* (septembre) S. 26–31.
- GATT (1986): *International Trade 1985–86*, Genf.
- Herrhausen*, Alfred (1989): Die Zeit ist reif – Schuldenkrise am Wendepunkt, in: *Handelsblatt*, No.124, 30 June 1989, S. .
- Hersel*, Philipp (1998): The London Debt Agreement of 1953 on German External Debt: Lessons for the HIPC-Initiative, in: *Eurodad* (ed./1998): *Taking Stock of Debt, Creditor Policy in the Face of Debtor Poverty*, Brussels, S. 15–25.
- (1988): *World Debt Tables 1988–89*, vol.1, Washington DC.
- (1992): *World Debt Tables 1992–93*, vol.1, Washington DC.
- (1997): *Global Development Finance 1997*, Washington DC.
- Jesuits for Debt Relief and Development* (1999): The Case for an International Insolvency Court (IIC), A JDRAD Discussion Paper prepared for the Annual IMF and World Bank Meetings in Washington, September 26–29, Manuskriptskopie, datiert 7. September 1999.
- Justitia et Pax* (1999): Neue Wege zur Lösung der internationalen Schuldenfrage, Stellungnahme der Deutschen Kommission Justitia et Pax zur Internationalen Schuldenfrage, Bonn, 27. Mai 1999.
- Kampffmeyer*, Thomas (1987): *Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer, Probleme und Ansatzpunkte für eine Lösung auf dem Vergleichswege*, Berlin.
- Maddison*, Angus (1985): *Two Crises: Latin America and Asia 1929–38 and 1973–83*, Paris.
- Malagradis*, Antonis N. (1990): Ein Konkursrecht für Staaten? Zur Regelung von Insolvenzen souveräner Schuldner in Vergangenheit und Gegenwart, Baden-Baden.
- Makin*, John M. (1984): *The Global Debt Crisis, America's Growing Involvement*, New York.
- Nölling*, Wilhelm (1986): Combating Capital Flight from Developing Countries, in: *Intereconomics* 21, S. 117–121.
- OECD (1999) *OECD Economic Outlook* 65, Juni, Paris.
- Pettifor*, Ann (1999) *Concordats for debt cancellation, a contribution to the debate*. Jubilee 2000 Coalition UK, 18 March 1999 (Manuskriptskopie).
- Raffer*, Kunibert (1989): International Debts: A Crisis for Whom? in: H. W. Singer / Soumitra Sharma (eds./1989): *Economic Development and World Debt (Selected Papers of a Conference, held at Zagreb in September 1987)* London & Basingstoke, S. 51–63.

- (1990): Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face, in: *World Development* 18, S. 301–313.
 - (1992): Internationalising US Chapter 9 Insolvency: Economic Problems in Need of Legal Conceptualisation“ in: S. R. Chowdhury / E. Denters / P. J. I. M. de Waart (eds./ 1992): *The Right to Development in International Law*, Dordrecht, S. 397–410.
 - (1993): International Financial Institutions and Accountability: The Need for Drastic Change, in: S. M. Murshed / ders. (eds./ 1993): *Trade, Transfers, and Development, Problems and Prospects for the Twenty First Century*, Aldershot, S. 151–166.
 - (1998): The Necessity of International Chapter 9 Insolvency Procedures, in: Eurodad (ed./1998): *Taking Stock of Debt, Creditor Policy in the Face of Debtor Poverty*, Brussels, S. 25–32.
 - (1998a): „Multilateralität welcher Art? – Kritische Gedanken zur sozialen Verträglichkeit und Entwicklungsfreundlichkeit globaler rechtlicher Rahmenordnungen“, in: Rolf Eschenburg / Martin Dabrowski (Hg./1998): *Konsequenzen der Globalisierung, Ökonomische Perspektiven für Lateinamerika und Europa*, Münster, S. 139–153.
- Raffer*, Kunibert / *Singer*, H. W. (1996): *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Co-operation*, Cheltenham [Paperbackausgabe 1997].
- Smith*, Adam (1979): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, vol.II, Glasgow edition von R. H. Campell / A. S. Skinner / W. B. Todd, Oxford etc. (Erstpublikation 1776).
- Spiotto*, James E. (1993): Municipal Bankruptcy, in: *Municipal Finance Journal* 14, S. 1–38.
- (1996): Municipal Finance and Chapter 9 Bankruptcy, *Municipal Finance Journal* 17, S. 1–28.
- Suratgar*, David (1984): The International Financial System and the Management of the International Debt Crisis, in: ders. (ed./1984): *Default and Rescheduling Corporate and Sovereign Borrowers*, Washington DC.
- UNCTAD (1986): *Trade and Development Report 1986*, Genf.
- UNCTAD (1998): *Trade and Development Report 1998*, Genf.

Zur Funktion einer Insolvenzordnung aus institutionenökonomischer Sicht

Von Rolf Eschenburg

Ich bin kein Jurist, wie Kunibert Raffer, und kann daher nicht aus rechtswissenschaftlicher Sicht Stellung nehmen. Mit Raffers Ausführungen stimme ich so weitgehend überein, dass ich keine nennenswerten kritischen Argumente vorbringen kann. Daher will ich einige Überlegungen zur wirtschaftlichen Rechtfertigung und Begründung einer Insolvenzordnung anstellen.

Seit dem 01.01.1999 gilt in Deutschland das neue Insolvenzrecht¹, das zum Teil neue Wege aus dem Schuldturn weist. Nicht nur für Unternehmen, sondern auch für Privatpersonen besteht damit eine institutionell geregelte Möglichkeit, erdrückende Schulden auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. Der humanitäre Vorteil einer solchen Regelung ist offensichtlich.

Ein einvernehmlich geschlossener Vergleich zwischen Schuldner und Gläubiger ist aber auch volkswirtschaftlich vorteilhaft, denn wer von seinen Schulden erdrückt wird, leistet keinen Beitrag mehr zur Schuldenminderung, sondern fällt nur noch der Allgemeinheit zur Last. Eine Insolvenzordnung, die einen „Neuanfang“ ermöglicht, trägt erheblich zur Legitimation einer Wettbewerbsordnung bei, die Wettbewerb als einen Prozess schöpferischer Zerstörung installiert und absichert. Wenn jemand im Wettbewerb unterliegt, zeigt das nur, dass seine aktuelle Preis-Leistungskombination mit der zu Grunde liegenden Faktorkombination (Produktionsfunktion) mit der Konkurrenz nicht mithalten kann. Das bedeutete nicht, dass die dabei eingesetzten Faktoren nun wertlos wären. Vielmehr signalisiert das die Notwendigkeit, sie – gegebenenfalls in veränderter Kombination – produktiveren Verwendungen zuzuführen.

So weit also durch eine Insolvenzordnung die Faktoren Arbeit, Kapital und insbesondere auch Wissen eher und / oder in größerem Umfang aus einer Erstarrung befreit und zu besserer Verwendung mobilisiert werden können, ist sie gesamtwirtschaftlich vorteilhaft und stärkt die Akzeptanz der Wettbewerbsordnung. Die vollständige Zementierung wirtschaftlich wertvoller Humanfaktoren wird im Prinzip nur durch den Offenbarungseid bewirkt. Letzterer vernichtet

¹ Vgl. Uhlenbruck (1998).

jeglichen Anreiz, sich weiter um eine erfolgreiche wirtschaftliche Betätigung zu bemühen. Der Wert der Insolvenzordnung liegt nun darin, dass sie vermehrte Aussichten auf einen Vergleich und damit den wirtschaftlichen Neuanfang bietet. Das stellt natürlich auf einzelne Personen und / oder Unternehmen ab. Ist das aber auch für das Problem der Solvenzkrise eines Staates relevant?

Schuldenkrisen sind doch bisher auch ohne internationale Insolvenzordnung gelöst worden. Gläubiger und Schuldner haben sich doch – und dafür gibt es viele Beispiele – einvernehmlich auf Lösungen einigen können. Londoner Schudenabkommen, Pariser Club, Brady-Initiative etc. sind die entsprechenden Stichworte. Was könnte eine gesonderte Insolvenzordnung da noch für Vorteile bieten? Beim Versuch darauf zu antworten, will ich auf bestimmte Charakteristika des Kreditvertrages eingehen

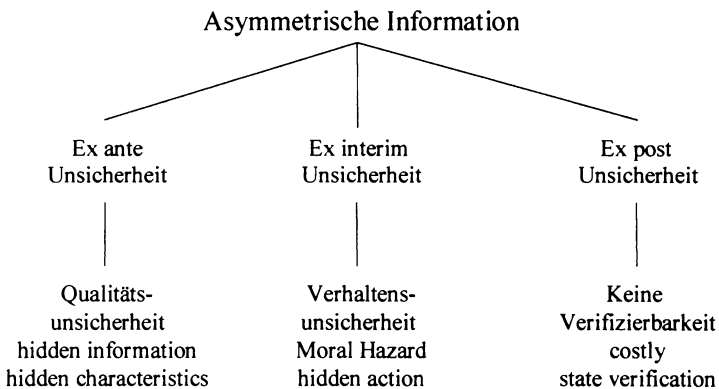
Bei der Analyse der Ursachen der Verschuldungskrise der 80er Jahre stellte sich heraus, dass eine größere Anzahl von Faktoren für die Krise verantwortlich war. Sowohl auf Seiten der Kreditgeber, als auch auf Seiten der Kreditnehmer waren vielfältige Probleme aufgetreten. Neben einer allgemeinen Überschätzung des kurzfristig mobilisierbaren Entwicklungspotenzials der Entwicklungsländer, lassen sich Mängel in der Wirtschaftspolitik sowohl der Geberländer als auch der Nehmerländer nennen. Insbesondere war auch die Geschäftspolitik der beteiligten Kreditinstitute unzulänglich. Neben mangelnder Krisenerfahrung der Banken ist vor allem wohl auch eine Vernachlässigung sonst banküblicher Sorgfalt bei der Kreditvergabe im Spiel gewesen. Offenbar wurden in zahlreichen Kreditverträgen die zu Grunde liegenden Unsicherheiten und Probleme nur unzureichend berücksichtigt. Das zeigte sich dann nach Ausbruch der Verschuldungskrise. Das Fehlen einer internationalen Insolvenzordnung löste gravierende Probleme aus. Die Schuldnerländer konnten illiquide, aber nicht insolvent werden. Das hat die Banken dazu verführen können, dem Süden in ökonomisch nicht zu vertretendem Umfang Kredite zu bewilligen oder gar aufzunötigen und bei Not leidend gewordenen Krediten mit zusätzlichen Belastungen zu reagieren statt Erleichterungen zu gewähren. Die Folge waren gravierende Fehlallokationen von Ressourcen. Man kann in Übereinstimmung mit Raffer nur konstatieren, dass bei Geltung einer internationalen Insolvenzordnung die Schuldenniveaus niedriger geblieben wären.

Kreditverträge sind grobenteils relationale Verträge. Sie sind gekennzeichnet durch eine längerfristige Beziehung zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer. Weitere Kennzeichen sind Unsicherheit und Informationsasymmetrien sowie möglicherweise Vermögensspezifität. Letztere ist insofern von besonderer Bedeutung, als sie Kreditfinanzierung erschwert wenn nicht sogar ausschließt.²

² Vgl. *Williamson* (1985), S. 52 ff. sowie *Erlei/Schmidt-Mohr* (1996), S. 561 ff.

Die Beziehung lässt sich auch als Prinzipal-Agent-Beziehung verstehen, wobei der Kreditnehmer im Auftrag des Kreditgebers dessen Finanzmittel ertragreich anlegt. Zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer wird eine über einen längeren Zeitraum andauernde Kooperation begründet, deren zentraler Gegenstand die Durchführung eines Projektes ist, dessen wirtschaftliche Charakteristik und Qualität die Finanzierung über einen Kredit aus der Sicht von Kreditnehmer, wie auch Kreditgeber rechtfertigt.³

Beide Beteiligte, Kreditnehmer wie auch Kreditgeber, wissen zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kreditvertrages, dass das zu finanzierende Projekt – von Ausnahmefällen abgesehen – mit Unsicherheit behaftet ist, dass Informationsasymmetrie und damit Gelegenheit zum Opportunismus im Spiel ist, dass der Abbau von Informationsasymmetrie kostspielig und nicht vollständig möglich ist, weil unter solchen Umständen die Kreditverträge nur unvollständige Verträge sein können. Beide wissen daher auch, dass das Projektrisiko gemeinsam zu tragen ist, da es „(...) keineswegs gewährleistet ist, dass der Kapitalnehmer seine Rückzahlung in der vertraglich vereinbarten Form leisten kann.“⁴



Übersicht: Asymmetrische Information

Die Übersicht zeigt die auch bei einer Finanzierungs Kooperation möglichen Probleme durch asymmetrische Informationen.⁵ Die asymmetrische Informationsverteilung ist sowohl aus der Sicht des Kreditgebers, als auch aus der Sicht

³ Vgl. Hartmann-Wendel et alia (1998), S. 88 ff.

⁴ Hartmann-Wendel et alia (1998), S. 87.

⁵ Hartmann-Wendel et alia (1998), S. 99.

des Kreditnehmers problematisch. Beide haben im Prinzip ein Interesse daran, die Informationsasymmetrien – unter Aufwendung entsprechender Transaktionskosten – abzubauen. In gewissem Grade lassen sich durch Informationsasymmetrie bedingte Kooperationsprobleme bei Finanzverträgen über Signalisieren, Selbstselektionen, die Gestaltung anreizkompatibler Verträge sowie auch die Aushandigung von Unterpfändern oder die Schaffung hierarchischer Beziehungen überwinden.⁶

Insbesondere bei Verträgen über Auslandskredite, muss man aber davon ausgehen, dass es nicht gelingt, vollständige Verträge zu schließen. Längerfristige Verträge können nicht „alle Handlungsmöglichkeiten, Zustände oder Konsequenzen für alle relevanten Perioden festlegen.“⁷ Die Gründe dafür sind, einerseits die Komplexität der Umwelt sowie insbesondere mangelnde Zukunftsvoraussicht. Nach Abschluss des Vertrages können immer zusätzliche Informationen bekannt werden oder Ereignisse eintreten, die hinreichenden Anlass zu Nachverhandlungen geben, in denen die Vertragsbedingungen an die neuen Umstände angepasst werden.

Solche Nachverhandlungen sind durch wechselseitige Abhängigkeit der Vertragspartner gekennzeichnet. Williamson hat das die fundamentale Transformation genannt, dass nämlich nach dem Vertragsschluss die Möglichkeit, den Vertragspartner zu wechseln weggefallen ist, so dass für Nachverhandlungen die Situation eines bilateralen Monopols besteht.⁸ Hier wird nun die Charakteristik des finanzierten Projektes bedeutsam. So weit die Finanzmittel zur Finanzierung nicht-spezifischer Wirtschaftsgüter genutzt werden, die ohne größere Probleme anderweitig wirtschaftlich weiter verwendbar und insbesondere veräußerbar sind, kann die Sicherungsübereignung an den Kreditgeber diesen vor übergroßer Abhängigkeit vom Kreditnehmer schützen. Wenn dann der Kreditnehmer – begründet oder strategisch opportunistisch – die Bedienung des Kredites einzustellen beginnt, kann der Kreditgeber sich, so weit keine andere Lösung gefunden wird, aus den übereigneten Vermögenswerten bedienen.

Wenn, was bei Entwicklungsprojekten wohl die Regel sein sollte, mit dem Geld aber spezifische Anlagen finanziert wurden, die durch site specificity und / oder asset specificity gekennzeichnet sind,⁹ erhöht das die Abhängigkeit des Kreditgebers vom Kreditnehmer. Gerade dann kann der Liquidationswert des Kreditvertrages schnell geringer als der Fortführungswert sein.¹⁰ Das gilt erst

⁶ Hartmann-Wendel et alia (1998), S. 110.

⁷ Hartmann-Wendel et alia (1998), S. 108.

⁸ Vgl. Williamson (1985), S. 61 ff.

⁹ Williamson (1985), S. 55.

¹⁰ Vgl. Hartmann-Wendel et alia (1998), S. 180

recht, wenn – möglicherweise gegen den erklärten Verwendungszweck – keine Investitionen, sondern nur Konsumausgaben getätigt wurden. Williamson hat betont, dass es zur Absicherung von Abhängigkeiten in relationalen Verträgen erforderlich sei, eine – wie er es nennt – „governance structure“ zu schaffen, ein institutionelles Arrangement, welches zur Überwachung und Steuerung der vertraglich begründeten Kooperationsbeziehungen geeignet ist und auch den Rahmen für eventuell notwendig werdende Nachverhandlungen abgibt.¹¹ Mit zunehmender Vermögensspezifität (asset specificity) wird die Absicherung der Abhängigkeit über Kooperationsbeziehungen immer teurer gegenüber der Absicherung über hierarchische Beziehungen.¹² Hochspezifische Anlagen sind daher letztlich mit Eigenkapital zu finanzieren.¹³

Der kritische Fall für Nachverhandlungen in Finanzierungsfragen ist dann gegeben, wenn der Kreditnehmer seine Zahlungsunfähigkeit erklärt. „Kapitalgeber und Nehmer setzen sich dann zusammen und überlegen, wie sie durch Stundung der Schulden oder auch durch teilweisen Schuldenerlaß zu einer für beide Seiten befriedigenden Lösung kommen können.“¹⁴ Dann kann eine bestehende Insolvenzordnung ihre Qualität als effiziente – bilaterale oder auch trilaterale¹⁵ – governance structure unter Beweis stellen

Bei langfristigen Vertragsbeziehungen spielt die Reputation der Vertragspartner eine große Rolle. Reputation macht Versprechen, auf opportunistische Ausnutzung von Gelegenheiten zu verzichten, glaubwürdig. Sie erlaubt daher eine relativ kostengünstige Überwindung solcher Probleme asymmetrischer Informationen, die Anlass zum Opportunismus geben können. Erfahrungen aus der Praxis zeigen aber auch, dass Reputation gewisse Grenzen hat. Stehen größere Verluste ins Haus oder steht sogar die gesamte wirtschaftliche Existenz auf dem Spiel, vermag Reputation oder die Furcht vor Reputationsverlust das Verhalten immer weniger zu steuern. Der Druck, mit welchen Mitteln auch immer zu retten, was noch zu retten ist, und sich durch erhöhte Kreativität den drohenden Belastungen zu entziehen, wird immer größer. Insbesondere deswegen kann man nicht damit rechnen, dass Reputation ausreicht, um die Nachverhandlungen im Falle eines Konkurses in geordnete Bahnen zu lenken.

Hier zeigt sich, dass eine Insolvenzordnung nicht nur humanitären Charakter hat oder der Flexibilisierung von erstarrten Faktorkombinationen dient, sondern dass sie insbesondere Transaktionskosten zu sparen vermag im Falle von kon-

¹¹ Vgl. *Williamson* (1985), S. 68 ff.

¹² Vgl. *Williamson* (1985), S. 52 ff.

¹³ Vgl. *Erlei/Schmidt-Mohr* (1996), S. 563 ff.

¹⁴ *Hartmann-Wendel et alia* (1998), S. 108.

¹⁵ Vgl. *Williamson* (1985), S. 72 ff.

kursbedingten Nachverhandlungen bestehender Verträge. Der besondere Wert einer allgemein akzeptierten Insolvenzordnung muss darin gesehen werden, dass sie ein Verfahren bietet, mit dem die konfligierenden Interessen von Kreditnehmern und Kreditgebern in überschaubaren Zeiträumen so geregelt werden können, dass die ursprünglich ja freiwillig eingegangenen vertraglichen Beziehungen auch in Zukunft zum beiderseitigen Vorteil und im Einvernehmen fortgesetzt werden können.

Wie andere Institutionen auch kann eine Insolvenzordnung Unsicherheit reduzieren und Erwartungen über das Verhalten jener stabilisieren helfen, für die sie gilt. Wie schon im nationalen Rahmen gilt insbesondere für Institutionen mit internationalem Geltungsanspruch, dass sie ihre volle Wirkung bei Koordination und Erwartungsstabilisierung nur entfalten, wenn sie allseits akzeptiert und hinreichend sanktionsbewehrt sind. Selbst wenn eine noch zu schaffende internationale Insolvenzordnung im Ergebnis zu sehr ähnlichen Ergebnissen kommen sollte, wie jetzt schon angewendete Verfahren der Bewältigung von Zahlungsproblemen international verschuldeter Länder, bliebe als wichtiger Faktor die Frage der generellen Akzeptanz. Voraussetzung dafür wäre, dass Schuldner wie Gläubiger jeglicher Provenienz jederzeit auf die gebotene Neutralität des Verfahrens vertrauen können. Einem neutralen Schiedsrichtergremium, besetzt mit Personen, die das Vertrauen der Streitparteien haben, dürfte dabei sicher ein besonderer Stellenwert zukommen. Insgesamt könnte eine allgemein akzeptierte internationale Insolvenzordnung – darin stimme ich mit Raffer überein – eine ökonomisch effiziente Lösung mit menschlichem Antlitz bieten, die dem überlegen sein sollte, was mit den bisherigen Verfahren zu erreichen ist.

Literatur

- Erlei, M. / Schmidt-Mohr, U.* (1996): Vermögensspezifität, Agency-Kosten und Kapitalstruktur, in: ZWS 116 (1996), S. 561–591.
- Hartmann-Wendels, Th. / Pfingsten, A. / Weber, M.* (1998): Bankbetriebslehre, Berlin u. a.
- Raffer, Kunibert* (1990): Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face, in: World Development, Vol. 18 (1990), pp. 301–311.
- Uhlenbruck, Wilhelm* (1998): Neues Insolvenzrecht. Wege aus dem Schuldenturm. Informationen für Gläubiger, Schuldner und GmbH-Geschäftsführer über die am 1. Januar in Kraft tretende Insolvenzordnung, Bonn.
- Williamson, Oliver E.* (1985): The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting, New York u. a.

Völkerrechtliche Aspekte eines Internationalen Insolvenzrechts

Von Stefan Ulrich Pieper

„Angesichts der souveränen Gleichheit (der Staaten) erschiene die Durchführung eines Liquidationsverfahrens gegen einen Schuldnerstaat geradezu abenteuerlich“.¹ Diese Aussage steht im Gegensatz zu den Darlegungen des Hauptreferenten, Kunibert Raffer: Dass ein solches Insolvenzrecht keineswegs abenteuerlich ist, wurde im Hauptreferat m. E. sehr umfassend und zutreffend dargelegt. Raffer hat seine Ausführungen im Wesentlichen auf wirtschaftliche Aspekte konzentriert. Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit auf die völkerrechtlichen Aspekte lenken, die bei der Frage nach einem Internationalen Insolvenzrecht² beachtenswert sind.

I. Systemwidrigkeit eines Internationalen Insolvenzrechts?

In der Tat ist die Abneigung von Völkerrechtlern gegen ein Insolvenzrecht für Staaten weit verbreitet. Sie mag darin begründet sein, dass solche Vorschläge zumindest im kontinentaleuropäischen Rechtsraum auf ein falsches Vorverständnis stoßen. Abstrakt kann man – bezogen auf das innerstaatliche Recht – mit dem Insolvenzrecht die Summe aller Rechtsregeln bezeichnen, die in amtlichen, staatlichen geordneten Verfahren für die Abwicklung der Vermögens- und Haftungsverhältnisse beim wirtschaftlichen Zusammenbruch eines Schuldners gelten.³ Es geht damit um die Abwicklung der vermögensrechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen Schuldner und Gläubigern durch einen Dritten. Wenn in Bezug auf die Insolvenz eines Staates auf die souveräne Gleichheit der Staaten verwiesen wird, so heißt dies zunächst, dass dem internationalen System eine Instanz fehlt, die verbindliche Letztentscheidungen⁴ treffen kann. Zudem weckt

¹ *Herdegen* (1995), § 22 Rdnr. 14.

² Dass die Idee eines Internationalen Insolvenzrechts nicht neu ist, ist im Hauptreferat dargestellt worden; weitere Verbreitung hat der Vorschlag durch die Kampagne Erlassjahr 2000 erfahren, vgl. hierzu etwa die epd-dokumentation 25/99 vom 14.6.1999; Kampagnen-Kurier Nr. 8, Februar 1999.

³ Vgl. für das deutsche Recht *Häsemeyer* (1998), Rdnr. 1.01.

⁴ Zum Konsensprinzip vgl. nur *Ipsen* (1999), § 1 Rdnr. 42 ff.

der Begriff „Insolvenz“ Assoziationen, die auf eine Zerschlagung des Schuldners zielen, also den Konkurs. Denn im nationalen Recht bezeichnet man mit Konkursrecht diejenigen Regeln des Insolvenzrechts, nach denen das Schuldnervermögen vollständig liquidiert und an die Gläubiger ausgekehrt wird. Wenn wir von einem Internationalen Insolvenzrecht sprechen, zielt unsere Vorstellung dagegen auf das Vergleichsrecht, das alle Regeln für eine von den Gläubigern gebilligte Abwicklung der Schuldnerverbindlichkeiten umfasst, die dazu dienen soll, die wirtschaftliche Existenz des Schuldners zu erhalten oder ihn wenigstens endgültig von seinen Verbindlichkeiten zu befreien.

Dass diese Assoziation, den Schuldner endgültig zu liquidieren, gerade nicht mehr mit den Zielen moderner Insolvenzregeln übereinstimmt und auch in innerstaatlichen Rechtsordnungen nicht das Ziel von Insolvenzverfahren ist, zeigt das jüngst reformierte deutsche Insolvenzrecht.⁵ Moderne Insolvenzverfahren bezwecken die amtliche Haftungsabwicklung, um den sozialen Frieden zu sichern, gleiche Haftungsbedingungen für alle Gläubiger zu verwirklichen (Gleichheitssatz) und die wirtschaftliche Existenz des Schuldners zu erhalten.⁶ Dies sind aber gerade auch die Ziele, die mit den Forderungen für ein Internationales Insolvenzrecht für Staaten verbunden sind.⁷

Ein weiterer Vorbehalt gegenüber einem Internationalen Insolvenzrecht liegt im Dogma von einer Insolvenzunfähigkeit des Staates. Die Realitätsferne dieses Dogmas hat Raffer mit einer Reihe von Beispielen, in denen Staaten faktisch zahlungsunfähig waren, verdeutlicht. Zudem ist diese Auffassung erst jüngeren Datums. In der älteren völkerrechtlichen Literatur wird die Zahlungsunfähigkeit von Staaten behandelt, allerdings unter dem eindeutigeren „Label“ des Staatsbankrotts.⁸

Nach unserer innerstaatlichen Rechtsordnung⁹ und auch nach der wohl überwiegenden Auffassung im Völkerrecht sind Staaten insolvenzunfähig. Der Staat

⁵ In der Bundesrepublik gilt seit dem 1.1.1999 die neue Insolvenzordnung (v. 5.10.1994, BGBl. I, 2866). 545 f.

⁶ Vgl. *Häsemeyer* (1998), Rdnr. 1.12; 2.00, 2.01 ff., 2.17 ff., 2.37 ff.

⁷ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass in völkerrechtlichem Zusammenhang wegen des Fehlens verbindlicher völkerrechtlicher Regelungen zur staatlichen Zahlungsunfähigkeit im Rahmen der Rechtsquelle allgemeine Rechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 lit.c IGH-Statut, vgl. hierzu *Heintschel von Heinegg* (1999), § 17) auf Regeln des nationalen Insolvenzrechts zurückgeriffen werden kann, so auch *Dolzer* (1989), S. 531, 545 f.

⁸ *Kratzmann* (1982), S. 319 ff.; vgl. etwa auch *Manes* (1925); *Schnitzer* (1962), S. 329 ff.; grundlegend zur staatlichen Zahlungsunfähigkeit *Dolzer* (1989), S. 531 ff. sowie *Folz* (1985), S. 484 ff.

⁹ Vgl. § 12 Abs. 1 Ziff. 1 InsO; *Häsemeyer* (1998), Rdnr. 30.03; BVerfGE S. 15, 126, 135 ff., 140, 143; 41m 126, 150 ff.; 53, 164, 175 ff.; 66, 1, 18 ff.

kann also weder seine Zahlungsunfähigkeit erklären noch eine Herabsetzung seiner Zahlungsverpflichtungen verlangen.¹⁰ Begründet wird dies damit, dass sich der Staat aller gesetzlichen Möglichkeiten bedienen kann, um seine Verpflichtungen zu erfüllen. Er muss also ggf. die Steuern erhöhen, Leistungen kürzen oder andere Maßnahmen ergreifen, um Einnahmen zu erzielen. Lediglich im Falle eines Staatsbankrotts, also völliger Zahlungsunfähigkeit, soll ein totales bzw. partielles Entschuldungsverfahren möglich sein. Regeln existieren hierzu nicht.¹¹ In der Vergangenheit erfolgten solche Entschuldungen oft im Zusammenhang mit staatlichen Umbrüchen oder Währungsreformen. So übernahm die Bundesrepublik bei der Währungsreform nicht die Schulden des Deutschen Reiches. Bei der Wiedervereinigung war die Behandlung der Auslandsschulden der DDR streitig.¹²

Dagegen existieren innerstaatlich, etwa in der Bundesrepublik, Regelungen für Zahlungsschwierigkeiten *nicht staatlicher* juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Dies sind etwa Gemeinden, Anstalten oder Stiftungen. Hier haftet ggf. das Muttergemeinwesen, also der Staat (Land/Bund). Zudem ist das Muttergemeinwesen regelmäßig befugt, eine Zwangsverwaltung einzusetzen, etwa in Form eines Staatskommissars, der dann für eine zukünftig ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung sorgen soll.¹³ Angemerkt werden muss an dieser Stelle – und dies ist m. E. besonders beachtenswert – auch, dass die Auffassung von der Insolvenzunfähigkeit der Staaten dazu geführt hat, dass an Länder mit hohem Schuldenstand oder sogar faktischer Zahlungsunfähigkeit weitere Kredite vergeben wurden. Zudem wurden die Instrumente zur Behebung der Zahlungsunfähigkeit – Steuererhöhungen, Einschränkungen staatlicher Leistungen, Einschnitte in soziale Leistungen, Senkung der Ausgaben für die Bildung usw. – zur Sanierung hoch verschuldeter Staaten eingesetzt und von den internationalen Gläubigern für eine Umschuldung zur Voraussetzung gemacht.

II. Bisherige Praxis bei der Zahlungsunfähigkeit eines Staates

Bei Zahlungsunfähigkeit bzw. fehlender Bereitschaft eines Staates, seine Kredite zu bedienen, fand auch in der Vergangenheit bereits ein Schuldenmana-

¹⁰ Herdegen (1995), § 22 Rdnr. 16; Bothe (1991), Rdnr. 12.

¹¹ Herdegen (1995), § 22 Rdnr. 16 mit dem Hinweis, man müsse auch im Fall einer völligen Zahlungsunfähigkeit „rigorose Anforderungen“ stellen, weil das Volk eines Schuldnerstaates sich die Sünden seiner Regierung zurechnen lassen müsse; zum Lückenproblem im Hinblick auf ein Internationales Insolvenzrecht Dolzer (1989), S. 531, 540.

¹² Vgl. m. w. N. Epping (1999), Rdnr. 16.

¹³ Ausführlich zu diesem Fragenkomplex jüngst Engelsing (1999).

gement¹⁴ statt. Dies kann nach herkömmlichem Verständnis in einseitigen Maßnahmen der Gläubiger bzw. der Schuldner oder in einer Kooperation bestehen.

Den Gläubigern stehen regelmäßig einseitige Maßnahmen zur Verfügung, insbesondere die Möglichkeit zur gerichtlichen Durchsetzung der Forderungen. Da selbst diejenigen Kredite auf privatrechtlicher Grundlage vergeben werden, die Staaten an andere Staaten vergeben, ist die gerichtliche Durchsetzbarkeit davon abhängig, ob der Schuldnerstaat vor anderen als seinen eigenen Gerichten auf Zahlung verklagt werden kann: Nach der „act of state“-Doktrin¹⁵ und den Grundsätzen der Staatenimmunität¹⁶ ist dies nur dann der Fall, wenn es sich bei der Kreditaufnahme nicht um ein hoheitliches Handeln des Schuldnerstaates handelt. Allerdings lassen sich gerichtlich anerkannte Forderungen nur dann durchsetzen, wenn der Schuldnerstaat über solche Vermögenswerte im Ausland – insbesondere im kreditierenden Staat – verfügt, die nicht hoheitlichen Zwecken dienen. In der Praxis wird dies bei denjenigen Staaten, die zahlungsunfähig sind, kaum der Fall sein.

In der Staatenpraxis hat es in der Vergangenheit keine Versuche zur einseitigen Rechtsdurchsetzung gegeben. Die Zulässigkeit einer einseitigen Zahlungsverweigerung des Schuldners hingegen soll im Ausnahmefall gerechtfertigt sein. Soweit die jeweiligen Kreditverträge unabhängig davon, ob völker- oder privatrechtlicher Natur, keine Regelung der Zahlungsverweigerung vorsehen – was regelmäßig nicht der Fall ist –, ist die Rechtfertigung davon abhängig, ob Notstands- und Selbsterhaltungsrechte tatsächlich bestehen.¹⁷ Völkerrechtlich sind

¹⁴ Zur fehlenden Rechtsprechung in diesem Bereich *Dolzer* (1989), S. 531, 532 ff.

¹⁵ *Fontayne* (1992), S. 17 ff.

¹⁶ *Doehring* (1999), Rdnr. 658 ff.

¹⁷ *Herdegen* (1995), § 22 Rdnr. 16 unter Hinweis auf den Staatsnotstand; zum Staatsnotstand allgemein *Doehring* (1999), Rdnr. 769 ff.; vgl. unter Hinweis auf die Schiedspraxis auch *Verdoss/Simma* (1984), § 1298: Die Nichterfüllung einer völkervertraglichen (in diesem Fall Zahlungs-)Verpflichtung ist als passives Verhalten anders zu behandeln, als etwa ein auf den Staatsnotstand gestützter aktiver Eingriff in fremde Souveränitätsrechte. Vgl. hierzu auch die Art. 32 und 33 ILC-Draft Articles on State Responsibility (ILM Vol. 37, 1998, 442 ff.; dazu auch *Dolzer* (1989), S. 531, 548 ff.), wonach die Berufung auf eine Notstandslage indes nur sehr eingeschränkt möglich ist, nämlich dann, wenn es keine andere Möglichkeit gibt, eine schwere Bedrohung besonders wesentlicher Interessen des handelnden Staates abzuwenden, dieser nicht selbst maßgeblich zu der Notstandslage beigetragen hat und die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Bei Anwendung dieser Grundsätze gelangt man zu folgendem Ergebnis: Die Zahlungsverweigerung von hoch verschuldeten Staaten wäre zunächst als passives Verhalten zu bewerten. Die Notstandslage müsste in besonderem Maße wesentliche Interesse des Schuldnerstaates berühren, etwa drastische Einschränkungen der Versorgungs- und Gesundheitslage zur Folge haben. Zudem dürfte der Schuldnerstaat nicht zur Notstandslage beigetragen haben, was in Fällen krasser Misswirtschaft, eigennütziger Verwendung der Kredite durch das herrschende Regime etc. nicht selten der Fall sein dürf-

bisher solche einseitigen Leistungsverweigerungsrechte nie anerkannt worden, zumal die Leistung auf einzelne Verpflichtungen in der Regel zumutbar erscheint und nur die Gesamtsumme der Verpflichtungen zum Unvermögen der Schuldnerstaaten führt.¹⁸

Da eine einseitige Rechtsdurchsetzung auch auf der Gläubigerseite meist faktisch ausgeschlossen ist, besteht die Lösung der Zahlungsunfähigkeit eines Staates in gemeinsamen Maßnahmen, insbesondere in einer Umschuldung.¹⁹ Sie setzt eine Einigung von Schuldner und Gläubigern voraus. Herkömmlich gibt es für Umschuldungen drei verschiedene Möglichkeiten: den Zahlungsaufschub (Prolongation), die Refinanzierung durch Tilgung der alten Schuld, durch Aufnahme eines neuen Darlehen sowie den Transferaufschub, bei dem die Forderung im Schuldnerland bezahlt wird, aber nicht in den Gläubigerstaat transferiert wird.²⁰ Die Gründe für eine konsensuale Lösung mögen dabei auf der Seite des Schuldners im Bestreben der Staaten zu suchen sein, auch in Zukunft als kreditwürdig zu gelten, auf der Seite der Gläubiger in der fehlenden Aussicht, die Forderungen gegen den Willen der Schuldner tatsächlich realisieren zu können.

Die kooperative Behandlung von Schuldenkrisen erfolgt seltener in bilateralen Verhandlungen,²¹ sondern in gemeinsamen Verhandlungen zwischen Schuldnerstaat und Gläubigern. Der dem nationalen Insolvenzrecht zu Grunde liegende Grundsatz der Gleichbehandlung findet sich auch auf internationalen Ebene im Zusammenwirken aller Gläubiger eines Staates. Ein Zusammenwirken aller Schuldnerländer zur Bewältigung der Schuldenkrisen über eine politische Kooperation hinaus hat sich in der Vergangenheit hingegen nicht ergeben.

In der Staatenpraxis erfolgt zudem eine getrennte Verhandlung der staatlichen Forderungen und der Forderungen von Banken. Die Umschuldungsverhandlungen zwischen staatlichen Gläubigern und einem Schuldnerstaat erfolgen regelmäßig im sog. Pariser Club,²² einer nicht institutionalisierten, ad hoc zusammentretenden Regierungskonferenz zwischen Schuldnerstaat und Gläubigern unter dem Vorsitz Frankreichs. Innerhalb dieser Konferenz wird ein Rahmen für die Umstrukturierung der Schulden vereinbart, auf dessen Grundlage

te. Zudem müsste sich die Zahlungsverweigerung als verhältnismäßige Maßnahme erweisen.

¹⁸ *Bothe* (1991), Rdnr. 12.

¹⁹ *Dolzer* (1989), S. 531, 536 ff.; *Bothe* (1991), Rdnr. 13 ff. hierzu und zum Folgenden.

²⁰ *Bothe* (1991), Rdnr. 13.

²¹ *Anders Dolzer* (1989), S. 531, 536.

²² *Bothe* (1991), Rdnr. 15.

dann bilateral verbindliche Verträge zwischen Schuldner und einzelnen Gläubigern geschlossen werden.

Für Umschuldungsverhandlungen zwischen Banken einerseits und einem zahlungsunfähigen Schuldnerstaat andererseits gibt es kein institutionalisiertes Verfahren. Da es sich meist um Konsortialkredite mehrerer Banken an einen Staat handelt, bilden die Gläubiger einen Ausschuss, die in Umschuldungsverhandlungen mit dem Schuldner eintreten. Die Ergebnisse sind indes für die einzelnen Gläubigerbanken nicht verbindlich, sondern unterliegen einzelnen, mit jeder Gläubigerbank geschlossenen Vereinbarungen.²³

In den Umschuldungsverhandlungen spielt vor allem der Internationale Währungsfonds²⁴ eine wichtige Rolle.²⁵ Denn bei Zahlungsschwierigkeiten von Mitgliedern kann er dadurch Hilfe leisten, dass er diesen Mittel – wirtschaftlich gesehen Kredite – zu Verfügung stellt. Die Beteiligung des Internationalen Währungsfonds wird in Umschuldungsverhandlungen als Bonitätsnachweis von den kreditgebenden Banken erachtet. Ihre Bereitschaft zur Umschuldung ist bei Beteiligung des IWF größer. Der Währungsfonds vermittelt oft Neukredite und initiiert damit letztlich die Umschuldung. Die Mittelgewährung erfolgt allerdings unter dem Vorbehalt, dass seitens des Schuldners Auflagen erfüllt werden, die heute besonders stark kritisiert werden. Diese Auflagen sind die praktische Auswirkung des Dogmas von der Insolvenzunfähigkeit von Staaten. Sie bestehen etwa in Importbeschränkungen, Exportsteigerungen, Währungsstabilisierung, Einschränkung der Kapitalflucht usw. Vor allem die Beschränkung der staatlichen Haushalts- und Ausgabenpolitik wirkt sich innerstaatlich meist besonders negativ aus, weil sie das Gesundheits- und Bildungswesen oder die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln und Verkehrsmitteln betreffen. Diese Maßnahmen treffen in der Praxis der hoch verschuldeten Staaten meist die breite Bevölkerung, die bereits vorher nicht selten am Rande des Existenzminimums lebte. Einen realen Schuldenerlass sah die bisherige Praxis – wie Raffer gezeigt hat – in der Regel nicht oder nur in geringem Maße vor.²⁶

Die vorhandenen Verfahren eines Schuldenmanagements weisen eine Reihe von Nachteilen auf, die ein geordnetes Insolvenzregime vermeiden könnte: Sie waren in der Vergangenheit nichtöffentlich. Zudem, fand eine Beteiligung der Bevölkerung des betroffenen Schuldnerstaates nicht statt, namentlich dann nicht, wenn das verfassungsrechtliche und politische System des Schuldner-

²³ Bothe (1991), Rdnr. 19.

²⁴ Zur völkerrechtlichen Einordnung des IWF vgl. Gold (1983).

²⁵ Bothe (1991), Rdnr. 21, 22 ff.; vgl. Raffer (1997), S. 159 ff.; Folz, (1985), S. 484, 488 f.

²⁶ Zu aktuellen Fällen Boote/Thugge (1999); BMZ (1999).

staates nicht demokratisch organisiert ist und daher im Zweifel die Regierung weder faktisch noch verfassungstheoretisch die Interessen der Gesamtbevölkerung vertritt bzw. repräsentiert.²⁷ Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass die Umschuldung regelmäßig allein zu Gunsten der Gläubigerstaaten – ohne eine echte Herabsetzung der Schulden – erfolgt. Zudem wird im Rahmen der Auflagen nicht selten die Existenzfähigkeit des Staates faktisch beeinträchtigt und zugleich der soziale Friede gefährdet. Praktisch wird die Umschuldung auf dem Rücken der Bevölkerung ausgetragen.

III. Völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung zur Durchführung von Um- und Entschuldungsverfahren?

Die zahlreichen Fälle staatlicher Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung sowie ihre Behandlung in der Staatenpraxis, die Raffer in seinem Referat dargestellt hat,²⁸ wirft die Frage auf, ob nicht auch ohne ein institutionalisiertes Internationales Insolvenzverfahren eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Durchführung eines entsprechenden Verfahrens zu Gunsten von zahlungsunfähigen Staaten, anders gewendet, nicht ein völkerrechtlicher Anspruch auf Entschuldung bestehen könnte.^{29, 30}

Eine solche völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung³¹ setzt eine fortlaufende allgemeine Staatenpraxis voraus, die Ausdruck einer Rechtsüberzeugung ist (Art. 38 Abs. 1 lit. B IGH-Statut). Von Völkergewohnheitsrecht kann mithin nur ausgegangen werden, wenn beide Elemente, die Staatenpraxis und die *Rechtsüberzeugung* vorliegen.³² Ausgangspunkt der Feststellung eines völkergewohnheitsrechtlichen Rechtssatzes ist mithin eine allgemeine, indes nicht unbedingt von allen Staaten geübte Praxis. Auch eine ausdrückliche Anerkennung der Übung durch die Staaten ist nicht erforderlich. Lässt sich mithin eine entsprechende Staatenpraxis feststellen, entfaltet dieser empirische Befund indizi-

²⁷ Deshalb erscheint die von *Herdegen* (oben Fn. 11) wiedergegebene Ansicht einer unbedingten Zurechnung abwegig.

²⁸ Unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten vgl. auch die Darlegung der Staatenpraxis bei *Dolzer* (1989), S. 531, 541.

²⁹ Zur vorgelagerten Frage einer Verhandlungspflicht der Gläubiger auf Verlangen des Schuldnerstaates *Dolzer* (1989), S. 531, 536 ff.

³⁰ Die nachfolgenden Ausführungen (III., IV.) waren nicht Gegenstand des Korreferates, sondern wurden nachträglich eingefügt. Sie wurden durch die Diskussion im Anschluss angeregt. Die folgenden Überlegungen können angesichts des vorgegebenen Umfangs im Rahmen dieses Beitrages nur skizziert werden.

³¹ Ohne eindeutiges Ergebnis insoweit *Herdegen* (1995), § 22 Rdnr. 16.

³² Vgl. *Bleckmann* (1977), S. 504 ff.; *Heintschel von Heinegg* (1999), § 16.

elle Wirkung auch für die Rechtsüberzeugung. Die verschiedenen Beispiele, die Raffer angeführt hat, verdeutlichen eine bestehende Staatenpraxis. Insbesondere zu erwähnen sind das Londoner Schuldenabkommen³³ und das Indonesienabkommen, mit Hilfe derer die jeweiligen Schulden erheblich reduziert wurden. Für letzteren Fall musste der Architekt des Abkommens, Hermann Josef Abs, Gründe herausarbeiten, um eine Anerkennung des Abkommens als Präzedenzfall auszuschließen. Hieraus lässt sich zwar ablesen, dass eine Rechtsüberzeugung im Hinblick auf eine Verpflichtung zur Schuldenreduzierung für Fälle minderer Zahlungsunfähigkeit damals nicht bestand. Im Gegenschluss lässt sich aber eine Rechtsüberzeugung für Fälle annehmen, in denen die Merkmale vorliegen, die das Indonesienabkommen als Einzelfall ausweisen sollen. Regierungsschulden, budgetfinanzierter Schuldendienst, Notwendigkeit fremder Hilfe bei der Inflationsbekämpfung und Zahlungsunfähigkeit wie im Fall Indonesiens liegen heute aber bei vielen hoch verschuldeten Staaten vor. Meiner Ansicht nach indizieren ebenfalls die jüngsten, auf dem Kölner Gipfel vereinbarten Schuldenstreichungen eine rechtliche Überzeugung für die Notwendigkeit einer Entschuldung. Zu berücksichtigen ist insoweit auch die wirtschaftliche Lage der besonders hoch verschuldeten Staaten, die sich nicht selten in einer Notstandslage befinden, die eine einseitige Zahlungsverweigerung rechtfertigen würde.

Eine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung kann indes nur Staaten binden, d. h. in solchen Fällen Wirkung entfalten, in denen die Gläubiger und Schuldner Staaten sind. Allerdings könnte eine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung auch eine mittelbare Bindung von privaten Gläubigern, also insbesondere von Banken, zur Folge haben, so weit die Regeln des Völkergewohnheitsrechts – wie in der Bundesrepublik gem. Art. 25 GG als Bundesrecht – unmittelbare Wirkung entfalten³⁴: Anders gewendet, sind in der Bundesrepublik auch private Gläubiger zu Um- und Entschuldungsverhandlungen verpflichtet, so weit man mit meiner – zugegebenen nur skizzenhaften – Argumentation eine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung annimmt.

IV. Menschenrechte, Solidarität, Demokratie – Verpflichtungsansätze zur Durchführung von Um- und Entschuldungsverfahren?

Die Kritikpunkte an den bisherigen Ent- und Umschuldungsverfahren betreffen eine Grundstruktur des Völkerrechts. Akteure des Völkerrechtssystems sind

³³ Hierzu auch *Coing* (1985), S. 364 ff.

³⁴ *Maunz/Dürig*, Art. 25 Rdnr. 19; *Rojahn*, Art. 25 Rdnr. 6; BVerfGE S. 15, 25, 32 ff.; 16, 27, 33; 23, 288, 317; 66, 39, 64 f.

nach herkömmlichem Verständnis allein die Staaten, die volle Rechtssubjektivität besitzen. Staaten treten im internationalen Verkehr vertreten durch ihre Regierungen auf, unabhängig von der inneren verfassungsrechtlichen Lage. Dementsprechend kam es in der Vergangenheit auf eine Berücksichtigung der Interessen der Bevölkerung nicht an. Dies galt in zwei Richtungen, nämlich ob es einen innerstaatlichen, gesellschaftlichen Konsens für zwischenstaatliche Entschuldungsvereinbarungen gibt. Dies gilt namentlich in Staaten, die autoritär, diktatorisch und undemokratisch regiert werden. Zum Zweiten fand die wirtschaftlich-soziale Lage der Bevölkerung keine oder nur marginale Berücksichtigung in der Bewältigung der Schuldenkrisen.

Im Rahmen der Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung sind dogmatische Versuche unternommen worden, aus der normlogischen Struktur des Völkerrechts Prinzipien – insbesondere das *Solidaritätsprinzip* – abzuleiten und aus diesen wiederum positive Ansprüche auf Partizipation.³⁵ Allerdings muss konstatiert werden, dass solche Prinzipien und Partizipationsverpflichtungen bislang nur vereinzelt Eingang in die Staatenpraxis gefunden haben. Deshalb ist es zweifelhaft, ob über die objektive Verpflichtungswirkung hinaus aus solchen Prinzipien einzelne konkrete Ansprüche, hier auf die Durchführung von Ent- oder Umschuldungsverfahren, hergeleitet werden können.³⁶

Die Frage der *Demokratisierung* wird in vielen Bereichen der internationalen Beziehungen zunehmend bedeutsam. Schottete die staatliche Souveränität zwischenstaatliche Einflussnahmen auf die innere Staatsstruktur ab³⁷, so nehmen auswärtige Staaten heute das Recht für sich in Anspruch, innerstaatliche Strukturen zu beeinflussen. Dieser Anspruch hat normativ seinen Ausdruck etwa in Art. 177 EGV gefunden: Nach dieser Bestimmung trägt die Politik der Entwicklungszusammenarbeit dazu bei, Demokratie, Rechtsstaat, Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verwirklichen.³⁸

So zeichnet sich ein Paradigmenwechsel ab, der auch für die Beurteilung eines Internationalen Insolvenzrechts von Bedeutung ist: Auch diese Entwicklung kann hier allerdings nur skizziert werden. Die Verwirklichung von *Menschenrechten* im internationalen Rechtsverkehr hat vor allem mit dem – völkerrechtlich heftig umstrittenen³⁹ – NATO-Einsatz im Kosovo einen neuen Stellenwert erhalten. Hier ging es um eine eklatante Verletzung von Menschenrechten durch die Staatsgewalt gegenüber Teilen der eigenen Bevölkerung. Die Verpflichtung

³⁵ Vgl. Kaltenborn (1998), S. 30 ff.

³⁶ Zurückhaltend auch Schütz (1994), S. 132 f. und zusammenfassend S. 355 ff.

³⁷ Doehring (1999), Rdnr. 121.

³⁸ Vgl. hierzu nur Oppermann (1999), Rdnr. 1752; EuGHE 1996, I–6177.

³⁹ Vgl. nur Blanke (1998), S. 257; Cassese (1999), S. 23; Deiseroth (1999), S. 3084; Krefß (1999), S. 3077; Simma (1999), S. 1; Wilms (1999), S. 227; Zuck (1999), S. 225.

tungswirkung von Menschenrechten – die in der Regel das Verhalten der zum Individualschutz verpflichteten Staaten gegenüber Individuen oder Gruppen von Individuen zum Gegenstand haben⁴⁰ – war in der Vergangenheit in erster Linie nach innen, zu Gunsten der Individuen, gegen die eigene Staatsgewalt gerichtet,⁴¹ hatte aber im Kosovo versagt. Menschenrechte besitzen allerdings einen universellen Geltungsanspruch⁴² und – dies bestätigt der NATO-Einsatz – verpflichten auch Drittstaaten, auf die vorliegende Fragestellung übertragen also auch die Gläubigerstaaten. Menschenrechte binden damit Staaten generell, also auch in ihrem nach außen gerichteten Handlungen. Gläubigerstaaten müssen dann Menschenrechte beachten und diesen bei der Umschuldungsstrategie Rechnung tragen. Dies gilt namentlich dann, wenn die Zahlungsunfähigkeit und ihre Bewältigung durch Umschuldung zu einer sozialen Lage der Bevölkerung des Schuldnerstaates führt, in der die Verwirklichung eines Minimums an existenziellen Menschenrechten – insbesondere Leben, körperliche Unversehrtheit – gefährdet wird, weil der Schuldner gezwungen ist, die Steuern stark anzuheben, Sozialleistungen zu kürzen usw.

Die Berücksichtigung von Menschenrechten zwingt m. E. zu Umschuldungen, bei denen die Interessen der Schuldnerstaaten nicht mehr zu Gunsten der Kreditrückzahlung vernachlässigt werden dürfen. Die bisherigen informellen Verfahren „stützen“ undemokratische Regime und Systeme, die soziale Mindeststandards und damit auch Menschenrechte nicht einhalten. Zudem besteht meiner Ansicht nach ein krasser Gegensatz zwischen der Berücksichtigung der Menschenrechte und Demokratisierungsforderungen in der internationalen Politik einerseits sowie der Behandlung im Rahmen der Schuldenkrise andererseits.

V. Vorteile eines institutionalisierten Internationalen Insolvenzverfahrens

Demgegenüber würde ein Insolvenzverfahren – neben den von Raffer dargelegten – weitere Vorteile aufweisen:

- Wirtschaftlich ist eine restitutive Wirkung zu konstatieren, die Schulden auf eine tatsächlich realisierbare Größe beschränkt. Zudem käme einem internationalen Insolvenzrecht eine präventive Signalwirkung zu, die mit dem Dogma aufräumt, Staaten seien insolvenzunfähig. Private und öffentli-

⁴⁰ *Ipsen* (1995), S. 181, 183 f.

⁴¹ *Doehring* (1999), Rdnr. 252 f.

⁴² Jedenfalls im Hinblick auf die fundamentalen Menschenrechte, vgl. hierzu *Doehring* (1999), Rdnr. 243 ff.

che Gläubiger würden sich über die Bonität der Schuldner genauer orientieren und einer möglicherweise missbräuchlichen Verwendung der gewährten Kredite entgegenwirken. Zu erwähnen ist indes auch die damit verbundene Möglichkeit, dass Staaten als absolut kreditunwürdig eingestuft werden.

- Die vorgeschlagenen Verfahren basieren darauf, dass die Rückzahlungsverpflichtungen so bemessen sein sollen, dass eine Existenz der Bevölkerung in Würde gesichert ist. Diese Forderung zielt auf einen Schutz der Menschenrechte, auch im Rahmen der internationalen Finanzordnung. Sie trägt damit dem sich abzeichnenden Paradigmenwechsel Rechnung, der die internationale Rechtsordnung mehr vom Individuum her konstituiert und nicht mehr allein vom Staat her.
- Den Forderungen nach einer Demokratisierung der innerstaatlichen Ordnung der einzelnen Staaten entspricht auch das Anhörungsrecht, das der Bevölkerung des betroffenen Schuldnerstaates im Rahmen des Insolvenzverfahrens eingeräumt werden soll. Es beschränkt indes ganz maßgeblich die staatliche Souveränität, weil es auf die innerstaatliche Verfassung des Schuldnerstaates einwirkt.

Das vorgeschlagene Insolvenzverfahren entspricht damit durchaus völkerrechtlichen Entwicklungslinien. Diese lassen sich insgesamt dergestalt zusammenfassen, dass die herkömmlich anerkannte Souveränität der Staaten eine Relativierung durch rechtliche Bindungen erfahren hat. Eine umfassende Handlungsfreiheit der Staaten⁴³ lässt sich mithin heute kaum noch konstatieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Charta der Vereinten Nationen zwar den Grundsatz der Souveränität der Staaten in Art. 2 der Satzung grundsätzlich anerkennt. Zugleich verpflichtet die Charta aber auch zur Einhaltung ökonomischer Zielsetzungen. Nach Art. 55 sollen die Vereinten Nationen einen Zustand der Stabilität und des Wohlstandes herbeiführen, der erforderlich ist, um friedliche und freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen zu gewährleisten.⁴⁴ Insbesondere fördern die Vereinten Nationen

„a) die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg;

b) die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art sowie die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten Kultur und der Erziehung;“

Die Generalversammlung hat 1974 eine „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“⁴⁵ verabschiedet. Auch wenn sie keine völkerge-

⁴³ Vgl. *Bleckmann* (1978), S. 173 ff.

⁴⁴ Vgl. allgemein hierzu *Wolfrum* (1995), Art. 55 (a) and (b), 5 ff.

⁴⁵ GA Res. 3281, dt. Übersetzung VN 1975, 117

wohnheitsrechtliche Geltung beanspruchen kann, so erscheint die Regelung des Art. 24 erwähnenswert:

„Alle Staaten haben die Pflicht, ihre gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen in einer Weise wahrzunehmen, welche die Interessen anderer Staaten berücksichtigt. Insbesondere sollen alle Staaten eine Beeinträchtigung der Interessen von Entwicklungsländern vermeiden.“

Diese generellen Verpflichtungen verdeutlichen, dass die wirtschaftliche Interdependenz anerkannt wird, und die einseitige Durchsetzung von Interessen nicht mehr als völkerrechtskonform zu werten ist. Sie führt uns abschließend zu der Frage, wie ein Internationales Insolvenzrecht eingerichtet werden kann.

VI. Institutionalisierung

Hierbei ist auf die anfangs zitierte Äußerung Herdegens zurückzukommen. Da ein übergeordneter, mit der Befugnis zur Letztentscheidung ausgestatteter Normgeber im Völkerrecht fehlt, spielt die souveräne Gleichheit eine tragende Rolle in den zwischenstaatlichen Beziehungen. So überzeugend die Argumente für ein Internationales Insolvenzrecht auch sein mögen, lässt es sich nur durch die Ausarbeitung und Verabschiedung einer entsprechenden Konvention tatsächlich verwirklichen. Eine solche Konvention wird nur die Staaten binden, die sich ihr unterwerfen. Selbstverständlich steht es jedem Staat frei, seine Souveränität selbst zu beschränken⁴⁶ und sich im Rahmen eines zwischenstaatlichen Vertrages einem solchen Insolvenzregime zu unterwerfen.

Angesichts des Einflusses, den Nichtregierungsorganisationen in der jüngeren Geschichte auf die Entwicklung des Völkerrechts gewinnen konnten, sind m. E. die Chancen für eine Ausarbeitung mittelfristig nicht zu schlecht. Fraglich erscheint mir aber, ob die Gläubigerstaaten an einem solchen Internationalen Insolvenzrecht tatsächlich teilnehmen würden. Die Erfahrungen mit den verschiedenen Vertragswerken im Rahmen der von den Entwicklungsstaaten geforderten Neuen Weltwirtschaftsordnung zeigen, dass es gerade die potenziellen Gläubigerländer sind, die entsprechende Verträge nicht ratifizieren. Demgegenüber zeigen sich private Kreditoren offensichtlich⁴⁷ einem völkerrechtlichen Insolvenzrecht für Staaten gegenüber durchaus aufgeschlossen, möglicherweise auch, weil Banken im Umgang mit Insolvenzverfahren Erfahrungen haben.

⁴⁶ Bleckmann (1995), Art. 2 (1), 49.

⁴⁷ Vgl. Eggerstedt/Cruse (1999).

VII. Fazit

Die zwischenstaatlichen Beziehungen sind durch die Souveränität der Staaten geprägt. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass eine Unterordnung der Staaten allein unter – wenige – bindende Rechtssätze besteht oder aber im Wege der Selbstverpflichtung durch Abschluss völkerrechtlicher Verträge oder der Teilnahme am völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht erfolgt. Die Einführung eines Internationalen Insolvenzrechts setzt in Ermangelung eines zentralen Normgebers den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages voraus. Hierzu müssten sowohl die Schuldner- wie auch die Gläubigerstaaten bereit sein. Erst mit dem Abschluss eines solchen Vertrages könnten auch die privaten Gläubigerbanken an ein entsprechendes Regime gebunden werden.

Um zu einem völkerrechtlich verbindlichen Insolvenzregime zu gelangen, ist mithin ein weitgehender Konsens der Staaten notwendig. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Interesse der Gläubiger – zumal das von Banken – auf eine möglichst vollständige Rückzahlung der gewährten Kredite gerichtet war und dass bei Banken die Vergabe von Krediten – mag diese Einstellung in der jüngeren Vergangenheit auch zurückgegangen sein – an Staaten mit nur wenigen Risiken verbunden werden. Denn das Dogma von der Insolvenzunfähigkeit von Staaten gilt nach wie vor uneingeschränkt. Dabei wäre ein völkerrechtliches Insolvenzrecht, wie es im Rahmen der *Kampagne Erlassjahr 2000* gefordert wird, durchaus wünschenswert. Denn es würde einerseits helfen, die bestehende Verschuldung zu mildern, und würde – und dies erscheint der nützlichere Effekt zu sein – eine weniger freihändige Vergabe von Krediten ohne nähere Prüfung des Zwecks und der Verwendung bewirken und damit zu einem verantwortungsvolleren Umgang führen. Für die Situation der Schuldnerstaaten könnte dies zu einer nachhaltigeren Entwicklung führen als bisher.

Ein zwischenstaatliches Insolvenzrecht,⁴⁸ das einen teilweisen Schuldenerlass und möglicherweise die Rückzahlung an eine nachträgliche Prüfung des

⁴⁸Die geforderte Einführung eines Internationalen Insolvenzverfahrens für die Zahlungsunfähigkeit von Staaten orientiert sich an der Regelung von Chapter 9, Titel 11 des US Bankruptcy Reform Act, vgl. m. w. N. *Raffer* (1992), S. 398 ff. Diese Vorschriften beinhalten ein Verfahren für die staatliche Zahlungsunfähigkeit. Das geforderte Verfahren soll im Wesentlichen darin bestehen, dass nach Erklärung der Zahlungsunfähigkeit eine Schiedskommission alle von den Gläubigern angemeldeten und vom Schuldnerstaat offengelegten Verbindlichkeiten hinsichtlich ihres Bestandes, ihres Zweckes und der Verwendung prüft. Zudem soll die Schiedskommission – sie soll aus einer gleichen Anzahl von Vertretern des Schuldnerstaates und der Gläubiger sowie einem Schlichter zusammengesetzt sein – festlegen, welche Einnahmen dem Schuldner zur Verfügung stehen und welche Mittel für die Aufrechterhaltung der notwendigen staatlichen Aufgaben (Polizei, Infrastruktur, Gesundheitswesen oder Besoldung) verwandt werden müssen. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse soll sie für die überschüssigen Mittel einen Zahlungsplan festlegen, nach dem in Zukunft die Schulden getilgt werden. Grundlegend

Kreditzwecks und seiner weiteren Verwendung koppelt, erscheint allerdings angesichts der Interessen der beteiligten Geldgeber kaum aussichtsreich. Denn für einen völkerrechtlichen Vertrag müsste sich in einer Mehrheit der Staaten ein innerstaatlicher Willen konstituieren. Zudem müsste eine zwischenstaatliche Einigung erfolgen, die aber angesichts des wachsenden Einflusses von Nichtregierungsorganisationen im internationalen Prozess mittelfristig nicht ausgeschlossen erscheint.

Literatur

- Blanke*, Hermann-Josef (1998): Menschenrechte als völkerrechtlicher Interventionstitel, in: Archiv des Völkerrechts, S. 257.
- Bleckmann*, Albert (1977): Feststellung und Auslegung völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts, in: ZaöRV, S. 504.
- (1978): Die Handlungsfreiheit der Staaten, in: ÖZöRV, S. 173.
- (1995): Art. 2 (1), in: Simma (ed.), The Charter of the United Nations – A Commentary, Oxford.
- Boote*, Anthony R. / *Thugge*, Kamau (1999): Debt Relief of Low-Incom Countries, Internationale Monetary Fund, Washington.
- Bothe*, Michael (1991): Verschuldungskrise, in: Wolfrum, Handbuch Vereinte Nationen, München.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (1999): spezial Nr. 007 / November 99.
- Cassese*, Antonio (1999): Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?, in: EJIL, S. 23.
- Coing*, Helmut (1985): London Agreement on German External Debts, in: Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Inst. 8 (1985), S. 364.
- Deiseroth*, Dieter (1999): „Humanitäre Interventionen“ und Völkerrecht, in: NJW, S. 3084.
- Doehring*, Karl (1999): Völkerrecht, Heidelberg.
- Dolzer*, Rudolf (1989): Staatliche Zahlungsunfähigkeit: Zum Begriff und den Rechtsfolgen im Völkerrecht, Festschrift für Partsch, Berlin, S. 531.

für das Insolvenzverfahren werden folgende Prinzipien erachtet: Die Rückzahlungspflichten sollen so bemessen sein, dass das Überleben der Bevölkerung in Würde gesichert ist. Dazu soll ein Anhörungsrecht der Bevölkerung bestehen. Weiterhin sollen die Konten offengelegt werden, um Fluchtgelder, falsch oder unweckmäßig verwendete Kreditmittel aufzudecken und für die Rückzahlung nutzbar zu machen. Zudem sollen Kredite für solche Projekte, die unrentabel oder unwirtschaftlich waren, von der Rückzahlungspflicht ausgenommen sein (vgl. insgesamt ausführlich *Malagardis* (1990); Kamgagnen-Kurier Nr. 8, S. 4 f.).

- Enggerstedt, Harald / Cluse, Reinhard* (1999): Is the international financial world ready to deal with more sovereign defaults?, in: Commerzbank Economic Research, Emerging Markets this week No. 26/1999.
- Engelsing, Felix* (1999): Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Stuttgart u.a.
- Epping, Volker* (1999): Die Staatennachfolge, in: Ipsen, Knut, Völkerrecht, 4. Aufl. München, S. 25.
- Folz, Hans-Ernst* (1985): State Debts, in: Bernhardt, Rudolf (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 8, S. 484.
- Fontayne, J.-P.* (1992): Acts of State, in: Bernhardt, Rudolf (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 1, S. 17.
- Gold, Joseph* (1983): International Monetary Fund, in: Rudolf Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 5, S. 108.
- Häsemeyer, Ludwig* (1998): Insolvenzrecht, 2. Aufl. Köln u. a.
- Herdegen, Matthias* (1995): Internationales Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. München.
- Heintschel von Heinegg, Wolf von* (1999): in: Ipsen, Knut, Völkerrecht, 4. Aufl. München, S. 16 f.
- Ipsen, Knut* (1995): Zum Problem der menschenrechtsorientierten Konditionalität von Entwicklungspolitik, in: Neuorientierung der Entwicklungspolitik, S. 181.
- (1999): Völkerrecht, 4. Aufl. München.
- Kaltenborn, Markus* (1998): Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung, Berlin.
- Kratzmann, Horst* (1982): Der Staatsbankrott, in: JZ, S. 319.
- Kreß, Claus* (1999): Staat und Individuum in Krieg und Bürgerkrieg, in: NJW, S. 3077.
- Malagardis, Antonis N.* (1990): Ein Konkursrecht für Staaten? – Zur Regelung von Insolvenzen souveräner Schuldner in Vergangenheit und Zukunft, Baden-Baden.
- Manes* (1925): Stichwort Staatsbankrotte im internationalen Recht, in: Strupp (Hg.), Wörterbuch des Völkerrecht und der Diplomatie. Bd. 2, 2. Aufl. 1925, Berlin, S. 597.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günther*: Art. 25, Grundgesetz, Bd. 3, Loseblatt.
- Oppermann, Thomas* (1999): Europarecht, 2. Aufl. München.
- Raffer, Kunibert* (1992): Internationalizing US Chapter 9 Insolvency: economic problems in need of legal conceptualization, in: Chowdhury / Denters / de Waart, The Right to Development in International Law, Dordrecht u. a., S. 397.
- (1997): International Monetary Fund, Memorandum to the Treasury Committee, 4th Report, House of Commons, S. 159.
- Rojahn, Ondolf* (1995): Art. 25, in: v. Münch / Kunig, Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 3. Aufl. München.
- Schnitzer, Adolf f.* (1962): „Staatsanleihe“, in: Strupp / Schlochauer (Hg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 2. Aufl. München.
- Schütz, Raimund* (1994): Solidarität im Wirtschaftsvölkerrecht, Berlin.
- Simma, Bruno* (1999): Nato, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in: European Journal of International Law 1999, S. 1.

Verdross, Alfred / *Simma*, Bruno (1984): Universelles Völkerrecht, 3. Auflage 1984.

Wilms, Heinrich (1999): Der Kosovo-Einsatz und das Völkerrecht, Zeitschrift für Rechtspolitik, S. 227.

Wolfrum, Rüdiger (1995): Art. 55(a) and (b), in: Simma, Vorname? (ed.), The Charter of the United Nations – A Commentary, Oxford.

Zuck, Rüdiger (1999): Der Krieg in Jugoslawien, in: ZRP, S. 225.

Entwicklungspolitische Strategien zur Überwindung externer Verschuldungslasten und zur nachhaltigen Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft

Von Gustav Dieckheuer

I. Einführung

Die Weltwirtschaft ist auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht nur zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, sondern auch in der Gruppe der Entwicklungsländer durch erhebliche strukturelle Divergenzen geprägt. Noch immer gibt es eine große Zahl von Ländern, die sich auf einem niedrigen ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungsstand befinden und den Anschluss an die allgemeine weltwirtschaftliche Entwicklung nicht geschafft haben. Dem stehen andererseits Länder gegenüber, die vor allem in den vergangenen 20 Jahren einen erstaunlichen wirtschaftlichen Fortschritt aufweisen können und denen im weltwirtschaftlichen Kontext teilweise bereits der Schritt vom Entwicklungsland zum Schwellenland oder sogar zu einem modernen Industrieland gelungen ist. Dementsprechend groß sind die Unterschiede im Grad der Integration in die Weltwirtschaft.

Bei der Erklärung, warum einige Länder erhebliche Entwicklungsfortschritte erzielen konnten und viele Länder im Entwicklungsprozess zu langsam voranschreiten, stagnieren oder teilweise sogar zurückfallen, werden immer wieder die Auslandsverschuldung und die daraus entstehenden Zins- und Tilgungslasten als ein wesentliches Entwicklungshemmnis genannt. In der Tat schien man lange Zeit zu glauben – in den Entwicklungsländern und den Industrieländern gleichermaßen –, dass Auslandskredite unverzichtbar seien, um die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes voranzutreiben und so einen Aufholprozess zu ermöglichen, mit dem schließlich die Integration in die Gruppe der wohlhabenden Teilnehmerländer am weltwirtschaftlichen Prozess gelingt. Dieses Ziel wurde nur von wenigen erreicht. Stattdessen sehen sich viele Entwicklungsländer heute mit einer Situation hoher Auslandsverschuldung konfrontiert, deren Folgekosten teilweise erdrückend sind. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass es immer wieder neue Initiativen gibt, die einen Schuldenerlass fordern und

darin eine Voraussetzung dafür sehen, dass die Entwicklungsländer nachhaltige wirtschaftliche und soziale Fortschritte erzielen können.¹

Es besteht einerseits kein Zweifel daran, dass hohe Schuldenlasten die entwicklungspolitischen Möglichkeiten eines Landes erheblich einschränken und deshalb eine Lastenreduktion erforderlich ist, um bessere Bedingungen für einen neuen Anlauf im Aufholprozess zu schaffen.² Andererseits reicht es nicht aus, wenn die Gläubigerseite Maßnahmen zur Entlastung der Schuldnerländer ergreift.³

Untragbare Auslandsverschuldung ist häufig das Ergebnis von Versäumnissen und Fehlern in der landesspezifischen Entwicklungspolitik. Hieran gilt es anzusetzen, um die notwendigen Entwicklungsfortschritte zu erzielen und ein erneutes entwicklungshemmendes Anwachsen der Auslandsverschuldung zu vermeiden. Nur die Entwicklungsländer, denen dies gelingt, werden die Integration in die Weltwirtschaft vollziehen können.

Dieser Beitrag wird sich insbesondere mit der Frage beschäftigen, welche Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene zu ergreifen sind, um Bedingungen zu schaffen, die es einem einzelnen Entwicklungsland sowie der Gruppe der Entwicklungsländer insgesamt ermöglichen, einerseits Auslandskredite und Auslandsverschuldung – möglicherweise im Anschluss an eine Schuldenentlastung – nachhaltig in einem Rahmen zu halten, der die eigene Entwicklung nicht begrenzt, und andererseits die Entwicklungsfortschritte zu realisieren, die für eine dauerhafte Integration in die Weltwirtschaft erforderlich sind.

II. Entwicklung ohne Auslandsverschuldung?

Die Auslandsverschuldung wird für ein Land dann untragbar, wenn die für den Schuldendienst erforderliche internationale Liquidität aus Währungsreserven, aus Leistungsbilanzüberschüssen und/oder aus Nettokapitalimporten im Rahmen von ausländischen Direktinvestitionen bzw. von Eigenkapitalbildung über einen längeren Zeitraum nicht zur Verfügung steht. Dann nämlich sind weitere Fremdkapitalimporte erforderlich, die die externe Schuldenbelastung weiter ansteigen lassen und schließlich zu einer Liquiditätskrise führen können. Dafür gibt es in der Wirtschaftsgeschichte viele Beispiele. In den vergangenen

¹ Ein Beispiel ist die Aktion „Erlassjahr 2000“ von Misereor. Vgl. auch Eberlei et.al. (1999).

² Hieran orientiert sich auch die HIPC-Initiative der Weltbank. Vgl. World Bank (1998b), S. 54 ff. und World Bank (1999a), S. 69 ff.

³ Vgl. Tietmeyer (1999); Langhammer (1998), S. 35 f.

20 Jahren waren es vor allem Entwicklungsländer in Süd- und Mittelamerika sowie in Afrika, die in solche Krisensituationen geraten sind.⁴

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die für eine Integration für die Weltwirtschaft notwendigen Entwicklungsfortschritte in Zukunft nicht ohne neue Auslandsverschuldung realisierbar sind und somit das Problem der Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer grundsätzlich vermieden werden kann. Es ist ein empirisches Faktum, dass sich die weltwirtschaftliche Entwicklung nicht im Gleichschritt vollzieht und dass Leistungsbilanzungleichgewichte offenbar eine unvermeidliche Begleiterscheinung dieser Entwicklung sind. Leistungsbilanzdefizite machen aber Auslandskredite erforderlich, durch die sich die Nettoauslandsposition verschlechtert und schließlich auch Auslandsverschuldung entstehen kann.

Wie das Beispiel der USA zeigt, können Leistungsbilanzdefizite auch in hochentwickelten Industrieländern auftreten, und zwar i.d.R. als ein Ergebnis hoher Konsumquoten bzw. niedriger nationaler Sparquoten. Diese Ursache ist für etliche Entwicklungsländer ebenfalls von maßgeblicher Bedeutung. Leistungsbilanzdefizite können allerdings auch – häufig in Verbindung mit relativ niedrigen nationalen Ersparnissen – die Folge einer gezielten entwicklungspolitischen Strategie sein, bei der Importe von Investitionsgütern und Technologien einen hohen Stellenwert haben. Auslandskredite auf Fremdkapitalbasis und die Entstehung von (zusätzlicher) Auslandsverschuldung lassen sich somit auch in Zukunft wohl kaum vermeiden.

Um daraus jedoch nicht ein fundamentales Verschuldungsproblem oder gar eine Verschuldungskrise entstehen zu lassen, muss erreicht werden, dass Leistungsbilanzdefizite, die mit Fremdkapital finanziert werden, nur temporären Bestand haben. Nur in diesem Sinne kann von einer dauerhaften Überwindung der Verschuldung – genauer: einer entwicklungshemmenden externen Schuldenlast – gesprochen werden.

Das Ziel, Auslandsverschuldung zu jeder Zeit grundsätzlich zu vermeiden, ist vor allem für Entwicklungsländer zum einen kaum zu erreichen, zum anderen aber auch entwicklungspolitisch wenig sinnvoll. Erreicht werden muss aber das Ziel, binnen- und außenwirtschaftliche Bedingungen zu schaffen, die auf längere Sicht eine ausgewogene Leistungsbilanz gewährleisten. Diese Bedingungen sind zugleich auch die Grundlage für eine Integration eines Entwicklungslandes in die Weltwirtschaft.

⁴ Zum Konzept von „sustainable debt levels“ vgl. World Bank (1998b), S. 55.

III. Lösungsansätze in der Entwicklungspolitik

1. Entwicklungspolitische Patentlösungen?

Die Erfahrungen mit entwicklungspolitischen Maßnahmen und Programmen, von denen es nicht zuletzt unter Beteiligung von Weltbank und IWF in den vergangenen 50 Jahren unzählige gegeben hat, legen den Schluss nahe, dass es keine klar umrissene entwicklungspolitische Strategie gibt, die allen Entwicklungsländern gleichermaßen empfohlen werden kann. Einige Entwicklungsländer haben mit bestimmten Strategien beachtliche Erfolge erzielt (z. B. in Ostasien), andere sind mit den anscheinend gleichen Strategien gescheitert. Erfolg oder Misserfolg hängen offenbar von länderspezifischen oder regionenspezifischen Bedingungen ab, die sich zudem noch im Zeitablauf nicht zuletzt unter dem Einfluss weltwirtschaftlicher Entwicklungen verändern. All das macht es außerordentlich schwierig, auf der Basis theoretischer Überlegungen oder mit Verweis auf die erfolgreiche Politik einiger Entwicklungsländer die „richtigen“ Empfehlungen zu geben.⁵ Die Weltbank hat sich deshalb von der Idee einer einheitlichen Entwicklungspolitik für alle verabschiedet und spricht jetzt von einer „shift in development thinking“.⁶ Darin drückt sich die Erkenntnis aus, dass nachhaltige Entwicklungsfortschritte nur mit einem Bündel von ökonomischen, politischen und sozialen Maßnahmen erreicht werden können und dass dabei eine differenzierte Länder- oder Regionenorientierung unverzichtbar ist.

Gleichwohl lassen sich etliche Maßnahmen herausarbeiten, die für die meisten Entwicklungsländer von allgemeiner Gültigkeit sind und die mit einem mehr oder weniger starken Gewicht in jeder entwicklungspolitischen Strategie beachtet werden müssen. Da es in diesem Beitrag nicht möglich ist, Lösungsansätze für einzelne Länder oder Ländergruppen zu entwerfen, beschränkt sich die folgende Darstellung auf solche mehr allgemeingültigen Aspekte, die zugleich für jede Entwicklungspolitik grundlegend sind.

2. Politikbereiche wirtschaftlicher Entwicklung: eine Übersicht

Die Maßnahmen, die in jeder entwicklungspolitischen Strategie von Bedeutung sind und die sich teilweise auch in der neuen entwicklungspolitischen Kon-

⁵ „The situation in which success and failure (of development policy) occur differs so much that it is sometimes not apparent which lesson should be extracted or whether they can be applied in other countries“, World Bank (1999b), S. 17.

⁶ World Bank (1999b), S. 14 ff.

zeption der Weltbank finden, lassen sich, wie in der folgenden Tabelle 1 dargestellt, vier Teilbereichen zuordnen.⁷

Tabelle 1
Entwicklungspolitische Maßnahmen

Ordnungspolitik	Politisches System (Autokratie oder Demokratie) Wirtschaftssystem (Planwirtschaft oder Marktwirtschaft) Rechtssystem Finanzsystem Korruptionsbekämpfung Sozialesystem Wettbewerbspolitik/Privatisierung
Binnenwirtschaftliche Makropolitik	Geldpolitik Fiskalpolitik
Außenwirtschaftspolitik	Wechselkurspolitik Handelspolitik Kapitalverkehrspolitik Integrationspolitik
Ressourcen- und Strukturpolitik	Industriepolitik Infrastrukturpolitik (Energie, Verkehr, Kommunikation) Regionalpolitik Umweltpolitik Bildungspolitik (Humankapital) Gesundheits- und Bevölkerungspolitik

Die zuvor genannten Politiken sind primär darauf ausgerichtet, dass das Entwicklungsland selbst aktiv wird und entsprechende Maßnahmen umsetzt. Entwicklungshilfen in Form von ungebundenen Finanztransfers werden hier nicht betrachtet, zumal damit erfahrungsgemäß keine nachhaltigen Entwicklungserfolge erzielt werden und allemal keine Integration in die Weltwirtschaft, erreicht werden können. Die in der Tabelle genannten Politikbereiche werden im folgenden näher betrachtet.⁸

⁷ Die Weltbank unterscheidet strukturelle, humanitäre, physische und sektorale Elemente der Entwicklungspolitik. Vgl. World Bank (1999b), S. 21 ff.

⁸ Zu umfassenden Maßnahmen der Entwicklungspolitik vgl. World Bank (1991); Hemmer (1988), S. 295 ff.; Wiebelt (1994); Schlichting (1997), S. 42 ff.; IMF (1999), S. 1 ff.

3. Ordnungspolitik

a) Autokratie versus Demokratie – Planwirtschaft versus Marktwirtschaft

Politische Stabilität gehört zu den wesentlichen Grundbedingungen einer Erfolg versprechenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Länder, in denen Anarchie herrscht, wie jüngst in Afghanistan und Somalia, haben keine Chance, in absehbarer Zeit die Integration in die Weltwirtschaft zu schaffen. Umgekehrt setzt nachhaltige politische Stabilität in der Regel auch eine zumindest befriedigende wirtschaftliche Entwicklung voraus. Diese Interdependenz impliziert für einige Entwicklungsländer ein Dilemma, das sie aus eigener Kraft kaum überwinden können.

Politische Stabilität lässt sich durchaus in verschiedenen *politischen Systemen* erreichen, in einem System der Autokratie ebenso wie in der Demokratie.⁹ Welches System für eine Erfolg versprechende wirtschaftliche Entwicklung, für die Überwindung und Vermeidung von Verschuldungsproblemen und letztlich für die Integration eines Entwicklungslandes in die Weltwirtschaft eher geeignet ist, bleibt aufgrund empirischer Erfahrungen eine offene Frage.

Die beachtlichen Entwicklungserfolge in Ostasien fanden und finden in autokratischen Systemen statt. Andererseits ist Autokratie aber keineswegs – wie Beispiele in Afrika und im mittleren Osten zeigen – ein Garant für eine erfolgreiche Entwicklung. Das gilt ähnlich für ein demokratisches System: Mit Blick auf die Entwicklungsländer gibt es Beispiele für eine erfolgreiche und auch eine gescheiterte Entwicklungspolitik. Erfolg oder Misserfolg hängt in beiden politischen Systemen insbesondere in Entwicklungsländern letztlich von der Fähigkeit und dem verantwortungsbewussten Handeln einiger weniger Persönlichkeiten ab. Allerdings zeigen die empirischen Erfahrungen auch, dass zum einen wirtschaftliche Erfolge im Entwicklungsprozess Systemänderungen in Richtung auf Demokratie erzwingen und zum anderen höhere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsstufen nur in demokratischen Systemen erreicht und bewahrt werden können.

Neben dem politischen System spielt das *ökonomische Ordnungssystem* eine wichtige Rolle für die Entwicklung eines Landes. Das Spektrum reicht hier von einer umfassenden staatlichen Planwirtschaft bis hin zu einer ausschließlich marktwirtschaftlichen Koordination. Das System einer Zentralverwaltungswirtschaft bzw. einer totalen Planwirtschaft dürfte aufgrund der Erfahrungen in den früheren Ländern des Ostblocks sowie einer Reihe von Entwicklungsländern als gescheitert gelten. Heute besteht ein breiter Konsens dahingehend, dass eine

⁹ Vgl. Pies (1997).

nachhaltig erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung nicht möglich ist, wenn völlig auf marktwirtschaftliche Lenkung verzichtet wird.

Strittig ist allerdings sowohl in der ökonomischen Theorie als auch in der entwicklungspolitischen Praxis, welcher Grad der Marktwirtschaft realisiert werden muss, um die gewünschten Entwicklungserfolge zu erzielen. Da die empirische Forschung darüber bisher nur wenig Aufschluss gibt, stützen sich Anhänger einer Dominanz marktwirtschaftlicher Elemente meistens auf Erfahrungen fortgeschrittener Volkswirtschaften (z. B. Großbritannien, USA), wogegen Anhänger einer Dominanz planwirtschaftlicher Elemente häufig auf ideologischer Basis argumentieren. Beides ist wenig hilfreich. Die Empfehlung, „soviel Marktwirtschaft wie möglich, soviel staatliche Lenkung wie nötig“ ist als konkrete Handlungsanweisung ebenfalls nicht geeignet. Sie drückt aber immerhin aus, dass die Entwicklungspolitik eines bestimmten Landes ständig nach dem „richtigen“ Verhältnis von Plan- und Marktwirtschaft suchen muss.

Nicht zuletzt aus der Entwicklung ostasiatischer Länder von relativ unterentwickelten Volkswirtschaften zu Schwellen- und Industrieländern lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen:¹⁰

- Die Integration in die Weltwirtschaft ist nur mit einer erheblichen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit möglich und macht deshalb maßgebliche Schritte zu einer marktwirtschaftlichen Liberalisierung erforderlich.
- Je höher der Entwicklungsstand ist, desto komplexer werden die Koordinationsprozesse und desto mehr muss deshalb staatliche durch marktwirtschaftliche Lenkung abgelöst werden.

Der Entwicklungsprozess dürfte schließlich auch eine wichtige Konsequenz für das politische System haben: Eine nachhaltige Sicherung und Fortführung von Entwicklungserfolgen sowie eine umfassende Integration in die Weltwirtschaft und vor allem eine Anpassung an den ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungsstand der führenden Industrieländer ist nur möglich, wenn weitreichende persönliche Freiheitsrechte sowie demokratische Entscheidungsstrukturen eingerichtet werden.

Eine tiefergehende Konkretisierung von Empfehlungen zum politischen System und zum ökonomischen Ordnungssystem für Entwicklungsländer ist leider nicht möglich, solange es an theoretisch und empirisch eindeutigen Ergebnissen mangelt. Die „richtige“ Kombination der Systeme ist eine Angelegenheit ständigen Abwägens bei Beachtung der länder- und entwicklungsspezifischen Bedingungen.

¹⁰ Vgl. Shams (1996), S. 10 ff.; Grendlach/Nunnenkamp (1996a) und (1996b); S. 2 ff.; Bender (1997).

b) *Rechts-, Finanz- und Sozialsystem*

Ordnungspolitische Stabilisierung bedeutet einerseits politische Stabilität, die nicht zuletzt Ergebnis eines geeigneten politischen Systems ist. Andererseits richtet sie sich insbesondere auf das Rechtssystem, das Finanzsystem, die Korruptionsbekämpfung und das soziale Sicherungssystem.¹¹ Klare und stabile *Rechtsverhältnisse*, durch die nicht zuletzt *Eigentumsrechte und persönliche Rechte* gewährleistet werden müssen, sind erforderlich, um beispielsweise Unternehmertätigkeit durch in- und ausländisches Engagement anzuregen, privates Eigentum durch Bildung von Ersparnissen und Investitionen entstehen zu lassen sowie mittel- und längerfristig Kontrakte auf den Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkten zu sichern.

Wie wichtig darüber hinaus ein stabiles *Finanzsystem* ist, haben die jüngsten Erfahrungen mit der Asienkrise gezeigt. Für alle Finanzinstitutionen müssen gesetzliche Vorgaben beispielsweise zur Risikosicherung, zu den Entscheidungskompetenzen, zu den Geschäftsfeldern und zur Informationspflicht fixiert werden, die sich am Standard der hochentwickelten Industrieländer orientieren. In den meisten Entwicklungsländern gibt es auf diesen Gebieten erhebliche Defizite, die ihrerseits gravierende Entwicklungshemmnisse darstellen.¹² Insbesondere in autokratischen Systemen dienen die Finanzinstitutionen allzu häufig den Interessen der wenigen politischen Entscheidungsträger, die überdies kaum bereit sind, die notwendige Transparenz herzustellen.

Machtkonzentration, Mängel im Finanzsystem und fehlende Transparenz, aber auch unzulängliche Kontrollmechanismen (z. B. aufgrund von Einschränkungen der Pressefreiheit) sind häufig Grundlagen für Korruption. Zwar ist diese keineswegs nur auf Entwicklungsländer beschränkt, aber dort tritt sie oftmals relativ massiv auf – was sich z. B. in Südasien im Gefolge der Asienkrise, aber auch in einigen osteuropäischen Transformationsländern gezeigt hat. Korruption impliziert in aller Regel eine ineffiziente Ressourcenverwendung und stellt schon von daher ein Entwicklungshemmnis dar. Überdies führt sie über kurz oder lang zu einem Vertrauensverlust, der mit einer Einschränkung der Investitionstätigkeit von In- und insbesondere von Ausländern einhergeht. Korruptionsbekämpfung und –vermeidung leistet deshalb einen wichtigen ordnungspolitischen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung.

In vielen Entwicklungsländern besitzen *Sozialsysteme* nur einen geringen Stellenwert. Auf einer niedrigen Entwicklungsstufe, auf der noch familiäre So-

¹¹ Zu diesen Aspekten vgl. Hemmer (1988), S. 295 ff.; World Bank (1991), S. 15 ff. und S. 155 ff.; World Bank (1996); Brockmeier (1997); Lenk (1997).

¹² Vgl. Lenk (1997).

zialstrukturen funktionsfähig sind, ist das vertretbar. Solche Strukturen werden aber erfahrungsgemäß im Zuge einer wirtschaftlichen Weiterentwicklung allmählich aufgelöst, weil die Mobilität der Arbeitskräfte steigt und ein Trend zur Urbanisierung besteht. Zwar könnte man in der Entwicklungspolitik darauf hinwirken, eine allzu starke städtische Konzentration zu verhindern und ländliche Sozialstrukturen zu erhalten, aber die steigenden Anforderungen an die Mobilität des Faktors Arbeit machen auch neue Sozialsysteme erforderlich. Andernfalls wächst die Gefahr sozialer Unruhen – insbesondere dann, wenn mit zunehmender Integration in die Weltwirtschaft das Anspruchsniveau auch in diesem Bereich zunimmt. Da aber soziale Instabilitäten das Investitionsklima verschlechtern, muss Entwicklungspolitik den Aufbau eines sozialen Sicherungssystems einschließen, wobei sich der Anteil des Staates – nicht zuletzt angesichts der Erfahrungen in einigen Industrieländern – auf eine Grundsicherung beschränken sollte.

c) Wettbewerb und Privatisierung

Private Aktivitäten, die einem permanenten Wettbewerb ausgesetzt sind, steigern erfahrungsgemäß die Effizienz der Ressourcenverwendung.¹³ Die Dominanz staatlicher Aktivitäten einerseits und das Fehlen von Wettbewerb andererseits bedeuten somit Verzicht auf eine optimale wirtschaftliche Entwicklung und sind häufig sogar die Ursache von Entwicklungshemmnissen. Gleichwohl wird man diese Thesen für Entwicklungsländer etwas relativieren müssen. Zweifellos sind sie für ein Land richtig, das bereits ein relativ hohes Entwicklungsniveau erreicht hat. Weiter oben wurde bereits festgestellt, dass mit fortschreitender Entwicklung marktwirtschaftliche Kräfte dominierend werden müssen, um die weitere Integration in die Weltwirtschaft zu vollziehen und die Entwicklungserfolge zu sichern. Marktwirtschaftliche Kräfte können sich aber nur entfalten, wenn zum einen private Aktivitäten zugleich auf der Grundlage von Privateigentum zugelassen sind und zum anderen auf möglichst vielen Märkten Wettbewerb stattfindet.

Wesentlich schwieriger ist es, weniger entwickelten Volkswirtschaften Empfehlungen zu Privatisierung und Wettbewerb zu geben.¹⁴ Inländische private Aktivitäten setzen nicht nur eine gewisse Kapitalbildung, sondern auch – und vielleicht sogar insbesondere – Fähigkeiten zu einem Unternehmensmanagement voraus. Beide Bedingungen sind häufig in Ländern nicht erfüllt, die sich noch auf einer relativ niedrigen Entwicklungsstufe befinden und in denen es

¹³ Vgl. Brücker/Hillebrand (1996).

¹⁴ Vgl. Hemmer (1997).

traditionell nur geringe Erfahrungen mit marktwirtschaftlichen Tauschbeziehungen gibt. Privateigentum – vor allem im Bereich des verarbeitenden Gewerbes –, private Aktivitäten und freier Wettbewerb auf Märkten werden sich in solchen Ländern nur ganz allmählich bilden können. Das aber impliziert, dass die staatliche Aktivität für eine gewisse Zeit tragendes Element der wirtschaftlichen Entwicklung und dabei zunächst staatliche Lenkung gegenüber marktwirtschaftlicher Lenkung dominierend sein wird.

Aus dieser Schlussfolgerung ergeben sich allerdings auch kritische Fragen: Wann ist der richtige Zeitpunkt für eine privat- und marktwirtschaftliche Entfaltung gekommen? Wer befindet darüber? Sind die politischen Entscheidungsträger bereit, ihren Einfluss freiwillig zugunsten privater Unternehmeraktivitäten einzuschränken? Leider sind es nicht nur Entwicklungsländer, die sich schwer tun, klare Antworten auf diese Fragen zu finden.

4. Binnenwirtschaftliche Makropolitik

Unter dem Stichwort „makroökonomische Stabilisierung“ ist vor allem im Anschluss an die Verschuldungskrise Lateinamerikas in der entwicklungstheoretischen und -politischen Literatur sowie auf der Ebene der praktischen Entwicklungspolitik, z. B. der Weltbank und des IMF, eine intensive Diskussion geführt worden. Viele Entwicklungsländer haben die darin implizierten Empfehlungen umgesetzt und bei der makroökonomischen Stabilisierung vor allem in den vergangenen zehn Jahren beachtliche Erfolge erzielt.¹⁵ Beispiel hierfür ist eine Reihe lateinamerikanischer Länder wie Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko, nordafrikanische Länder wie Marokko und Tunesien sowie osteuropäische Transformationsländer wie Polen, Tschechien und Ungarn. Makroökonomische Stabilisierung bedeutet insbesondere Verringerung und/oder Vermeidung von Inflation sowie Reduktion und/oder Vermeidung von Crowding-out-Effekten durch die staatliche Budgetpolitik. Erreicht werden kann dies nur

- mit einer unabhängigen *Geldpolitik*, die sich z. B. an bewährten Beispielen einer potentialorientierten Geldmengensteuerung in den Industrieländern orientiert
- mit einer *staatlichen Budgetpolitik*, die Defizite in einem Rahmen hält, durch den genügend private Ersparnisse zur Finanzierung privater Investi-

¹⁵ Vgl. World Bank (1991) und (1996); Schweickert (1993); Grundlach/Nunnenkamp (1996a) und (1996b); Schlichting (1997), S. 42 ff.

tionen verfügbar bleiben, ohne dass es einer übermäßigen Kreditaufnahme im Ausland bedarf.

Beide Maßnahmen sind geeignet, inflationsbedingte Realeinkommensverluste in engen Grenzen zu halten oder ganz zu verhindern sowie zinsinduzierte Investitionshemmnisse zu beseitigen. Damit wird ein maßgeblicher Beitrag geleistet, die konjunkturelle Entwicklung zu stabilisieren und möglicherweise auch strukturellen Verzerrungen entgegenzuwirken. Makroökonomische Stabilisierung macht zudem eine Verstetigung der Wirtschaftspolitiken erforderlich, um den in- und ausländischen Investoren Planungssicherheit zu geben. Das bewirkt eine Verstetigung der Wirtschaftsentwicklung, die ihrerseits erforderlich ist, um entwicklungspolitische Ziele zu erreichen und Entwicklungserfolge nachhaltig zu sichern.

Während eine stabilitätsorientierte Geldpolitik auch in Entwicklungsländern relativ einfach zu betreiben ist, wenn dafür der entsprechende Ordnungsrahmen geschaffen wird, bereitet die Fiskalpolitik weitaus größere Probleme. Die Einnahmen- und Ausgabenpolitik des Staates unterliegt zum einen vielfältigen Interessen und Einflüssen und weist zum anderen in ihrer Struktur meistens eine recht hohe Komplexität auf, die ein breites Spektrum von Gestaltungsmöglichkeiten enthält. Einfache Handlungsanweisungen für „die richtige“ Fiskalpolitik sind deshalb – im Unterschied zur Geldpolitik – kaum möglich. Zwar ist es einfach, klare Vorgaben für Budgetdefizite zu setzen, z. B. in Anlehnung an die für die EWU vorgegebenen Maastricht-Kriterien, aber in diesem Rahmen haben sowohl Höhe als auch Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ebenfalls eine maßgebliche Bedeutung für die makroökonomische Stabilisierung.

Etliche hoch entwickelte Industrieländer, z. B. Deutschland, sind auf diesem Gebiet von einer optimalen Politik weit entfernt und können den Entwicklungsländern kaum als nachahmenswertes Beispiel dienen. Die „optimale“ Höhe und Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben hängen allerdings entscheidend von den entwicklungs- und länderspezifischen Bedingungen ab, so dass sich Budgetmodelle der Industrieländer ohnehin nicht direkt auf Entwicklungsländer übertragen lassen. Möglich sind nur einige allgemeingültige Empfehlungen, beispielsweise:

- Je höher das Entwicklungsniveau eines Landes ist, desto geringer sollte die Staatsquote (Einnahmen- und Ausgabenquote) sein, um der privaten Aktivität genügend Raum zu geben.
- Je geringer das Entwicklungsniveau eines Landes ist, desto größer muss einerseits der Anteil der indirekten Steuern und Abgaben an den Gesamteinnahmen und andererseits der Anteil der Ausgaben sein, der eine direkte Produktionstätigkeit des Staates impliziert.

5. Außenwirtschaftspolitik

a) Wechselkurspolitik

Die Peso-Krise in Mexiko, die Asienkrise sowie die Turbulenzen in Brasilien haben einmal mehr deutlich gemacht, dass die Wechselkurspolitik von fundamentaler Bedeutung für die außenwirtschaftliche Stabilisierung, aber von daher auch für die binnenwirtschaftliche Stabilisierung eines Landes ist. Die meisten Entwicklungsländer versuchen, ihre Währung an eine bestimmte Währung eines großen Industrielandes (vor allem an den US-Dollar) zu koppeln, um so wechselkursinduzierte Veränderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie der Importpreise zu verhindern. Das macht allerdings nur dann Sinn, wenn die binnenwirtschaftliche Makropolitik eine erfolgreiche Stabilisierung von Preis- und Konjunkturentwicklung bewirkt. Gelingt das nicht und tritt auf nationaler Ebene beispielsweise eine inflationäre Entwicklung auf, so ergibt sich bei Fixierung des nominellen Wechselkurses zwingend eine reale Aufwertung, die zum einen den Außenhandel beeinträchtigt und zum anderen Abwertungserwartungen induziert, die eine Verschlechterung der Kapitalverkehrsbilanz zur Folge haben. Beide Effekte stellen ein gravierendes Entwicklungshemmnis dar.¹⁶

Außerdem geht von beiden Effekten ein massiver Druck auf den Wechselkurs aus, der in den meisten Fällen über kurz oder lang eine nominelle Abwertung erzwingt. Je länger versucht wird, die Abwertung durch Interventionen zu verhindern, desto stärker fällt erfahrungsgemäß der „Crash“ aus – denn es stauen sich sukzessive Abwertungserwartungen auf, die letztlich ein Overshooting des Wechselkurses unvermeidlich machen. Vor diesem Hintergrund ist es geboten, rechtzeitig Anpassungen des nominellen Wechselkurses vorzunehmen bzw. zuzulassen.

Das Instrument der Wechselkursfixierung bzw. -bindung wird meistens damit begründet, dass wechselkurs- bzw. abwertungsbedingte Importpreiserhöhungen und somit Impulse für interne Preiserhöhungen verhindert werden sollen. Dieses Ziel ist angesichts der Notwendigkeit, Preisstabilität im Innern zu sichern, durchaus nachvollziehbar. Es darf aber nicht übersehen werden, dass Interventionen am Devisenmarkt unmittelbar Auswirkungen auf die Geldmenge des Landes haben. Sofern sich diese nicht durch andere geldpolitische Maßnahmen kompensieren lassen, treten realwirtschaftliche Effekte auf. Soll beispielsweise eine Abwertung verhindert werden, so ist über diesen Zusammenhang mit negativen Einkommenseffekten zu rechnen, sofern kompensatorische Maßnahmen nicht möglich oder erfolglos sind. Hier wird deutlich, dass die Wechselkurspo-

¹⁶ Zur Wechselkurspolitik vgl. *Fischer/Schnatz* (1996); *Schweickert* (1993), S. 55 ff.

litik kein unabhängiges entwicklungspolitisches Instrumentarium bereitstellt. Die Wechselkursstabilisierung ist letztlich nur möglich, wenn eine umfassende makroökonomische Stabilisierung gelingt und wenn dementsprechend auch die Geld- und die Fiskalpolitik den erforderlichen Stabilisierungsbeitrag leisten.

Fraglich ist vor diesem Hintergrund auch, ob ein Entwicklungsland überhaupt eine aktive Wechselkurspolitik betreiben und sich stattdessen nicht vollständig auf die stabilisierungsorientierte Geld- und Fiskalpolitik konzentrieren sollte. Die Erfahrungen mit manipulierten Wechselkursen sind in der Tat nicht vielversprechend. Da mit der Wechselkursfixierung ein wichtiger internationaler Preismechanismus außer Kraft gesetzt wird, besteht grundsätzlich die Gefahr, dass sich Strukturen entwickeln, die sich dann, wenn Wechselkursanpassungen schließlich doch unvermeidbar werden, als eine Fehlleitung von Ressourcen herausstellen und von daher den Entwicklungsprozess bremsen. Wechselkurspolitik sollte deshalb im Rahmen der Entwicklungspolitik nur eingesetzt werden, um übermäßige Wechselkursschwankungen zu glätten und insbesondere erratische Veränderungen des realen Wechselkurses aufzufangen.

b) Handelspolitik

Mit Blick auf den Außenhandel geht es grundsätzlich um die Frage, ob ein Entwicklungsland eine liberale oder eine protektionistisch-strategische Handelspolitik betreiben sollte. Wie nicht zuletzt die Uruguay-Runde des GATT gezeigt hat, wächst bei den Entwicklungsländern die Erkenntnis, dass eine weitgehende staatliche Regulierung der Außenhandelsbeziehungen den Entwicklungsprozess eher hemmt als fördert. So hat sich beispielsweise die Politik der Importsubstitution, die zeitweise in Lateinamerika eine große Rolle spielte, als ein gravierender Fehlschlag erwiesen, weil es zum einen nicht gelungen ist, eine wirklich wettbewerbsfähige Alternative aufzubauen, und zum anderen der für die eigene Entwicklung unverzichtbare Technologieimport zumindest stark behindert wurde. Am Beispiel der AKP-Staaten ist deutlich geworden, dass zwischen der Einräumung von Präferenzen – hier durch die EU – und Erfolgen im Entwicklungsprozess offenbar keine Korrelation besteht. Die Sonderkonditionen wirkten wie ein Erhaltungsschutz, durch den der Anpassungsdruck vermindert und die Entfaltung von Innovationskräften gelähmt wurde. Das gilt ähnlich auch für andere tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die in den Entwicklungsländern eine breite Anwendung gefunden haben und auch heute noch trotz einiger Liberalisierungsfortschritte die Handelspolitik der meisten Entwicklungsländer dominieren. Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass die ostasiatischen Entwicklungs- und Schwellenländer, die in ihrer Entwicklung beachtliche Erfolge verzeichnen konnten, eine massive Politik der Exportförderung betrieben haben und hierdurch zumindest in einigen Produktsparten inter-

national wettbewerbsfähig geworden sind und so eine gewisse Integration in die Weltwirtschaft erreicht haben.¹⁷

Vermutlich sind ein vorübergehender Anpassungsschutz und staatliche Anpassungsmaßnahmen mit Blick auf das „Infant Industry“-Argument unverzichtbar, um auf bestimmten Entwicklungsstufen vor allem im Exportgüterbereich internationale Wettbewerbsfähigkeit aufzubauen. Allerdings ist damit keineswegs der Erfolg garantiert. Auch in den ostasiatischen Ländern hat es dabei etliche Fehlinvestitionen gegeben, die offenkundig wurden, nachdem der Anpassungsschutz nicht mehr gewährt werden konnte. Daraus erwächst dann häufig die Gefahr, dass Anpassungsschutz schließlich doch zu einem Erhaltungsschutz mit allen negativen Folgen für die Entwicklung der notwendigen innovativen Kräfte wird. Insofern ist die anpassungsorientierte Handelspolitik immer eine Gratwanderung, die ein permanentes sorgsames Abwägen erforderlich macht. Im Zweifel ist eine liberale Handelspolitik der bessere Weg.

Inzwischen sind fast alle Entwicklungsländer Mitglieder in der WTO. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Liberalisierung der internationalen Handelsbeziehungen nicht nur zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern sondern auch zwischen den Entwicklungsländern selbst weiter voranschreitet. Daraus werden sich zweifellos für die Gruppe der Entwicklungsländer insgesamt wichtige positive Impulse für den Entwicklungsprozess ergeben, durch die auch die Integration in die Weltwirtschaft beschleunigt wird. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass sich zugleich auch der internationale Wettbewerbsdruck für jedes einzelne Entwicklungsland erhöhen wird und dass es sicherlich einige Entwicklungsländer geben wird, die diesem Druck aus eigener Kraft noch nicht gewachsen sind. Für diese müssten mit Hilfe von WTO und Weltbank Über gangslösungen gefunden werden.

Eine etwas zwielichtige Rolle im Prozess der internationalen Handelsliberalisierung spielen allerdings die Industrieländer. Vor allem im Bereich nicht-tarifärer Handelshemmnisse verhalten sie sich keineswegs vorbildhaft. Es ist sogar zu befürchten, dass die großen Industrieländer (EU, Japan und USA gleichermaßen) mit der handelspolitischen Implementierung von Umwelt- und Sozialstandards neue Handelshemmnisse gegenüber Entwicklungsländern aufbauen und diesen so wieder komparative Produktionskostenvorteile entziehen, die sie sich in teilweise mühsamer Entwicklungsarbeit gerade erarbeitet hatten. Das macht deutlich, dass Handelspolitik immer auch ein Geschäft auf Gegenseitigkeit ist und Entwicklungsländer mit einer liberalisierten Handelspolitik letztlich nur dann Erfolg haben können, wenn man ihnen auch entsprechende Chancen

¹⁷ Zur handelspolitischen Liberalisierung vgl. *Shams* (1996); *Bender* (1995).

für den Markteintritt eröffnet. Das zu sichern, dürfte in Zukunft zu den wesentlichen Aufgaben der WTO gehören.

c) Kapitalverkehrspolitik

Zwar zeichnet sich bei einigen Entwicklungsländern und insbesondere bei etlichen Schwellenländern eine gewisse Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs ab, aber die Liberalisierungsfortschritte sind hier weit weniger ausgeprägt als beim internationalen Handel. Viele Entwicklungsländer betreiben nach wie vor zeitweise oder dauerhaft eine Politik der Kapitalverkehrsbeschränkungen. Auslandskredite und Direktinvestitionen werden deshalb vielfach unter direkter staatlicher Kontrolle auf bilateraler Basis abgewickelt.

Um eine Integration der Entwicklungsländer in die internationalen Finanzmärkte und einen freien Kapitalverkehr zu ermöglichen, müssen allerdings einige Bedingungen erfüllt werden, die weiter oben bereits erläutert wurden:

- Organisation des nationalen Finanz- und Bankensystems sowie des Rechtssystems, um eine stabile Vertrauensbasis für private Finanztransaktionen zu schaffen.
- Makroökonomische Stabilität, um zum einen das Anlagerisiko für ausländische private Investoren zu verringern und zum anderen Kapitalflucht aus dem eigenen Land zu verhindern.

Wie die Asienkrise gezeigt hat – und hier vor allem in Indonesien und Malaysia –, ist die zuerst genannte Bedingung von fundamentaler Bedeutung. Einerseits ist eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs erforderlich, um privates Kapital anzuziehen und damit den Entwicklungsprozess voranzutreiben, andererseits muss es aber ein staatlich kontrolliertes und gesetzlich verankertes Regelungssystem geben, z. B. Deckungs- und Bewertungsvorschriften für Banken und andere Finanzintermediäre, um nachhaltig stabile Finanzbeziehungen zu gewährleisten. Es ist eine Binsenweisheit, dass internationales Kapital eine hohe – und bei kurzfristigen Anlagen eine extrem hohe – Mobilität besitzt. Dieses Charakteristikum verbunden mit einem unzulänglichen nationalen Finanz- und Bankensystem haben erst jüngst in einigen Ländern Südasiens zu einer massiven Krisenverschärfung geführt. Weit mehr noch als die Liberalisierung des internationalen Handels setzt die Liberalisierung des Kapitalverkehrs eine umfassende ordnungs- und prozesspolitische Stabilität voraus. Ein vollkommen freier Kapitalverkehr und die Integration in die internationalen Finanzmärkte werden sich deshalb im Allgemeinen erst auf einer höheren Entwicklungsstufe realisieren lassen.

Von fundamentaler Bedeutung für den wirtschaftlichen Fortschritt insbesondere in den Entwicklungsländern sind ausländische Direktinvestitionen.¹⁸ Sie bilden häufig die unverzichtbare Basis für den Aufbau neuer Produktionsfelder sowie für Importe und Diffusion neuer Technologien. Nicht zuletzt weisen Kapitalimporte im Rahmen von Direktinvestitionen eine erheblich geringere Volatilität auf als Kapitalimporte im Rahmen von Krediten und Portfolioinvestitionen.¹⁹

Bei Direktinvestitionen besteht eine enge Verbindung zwischen der Kapitalverkehrspolitik und der Ressourcen- und Strukturpolitik, auf die weiter unten näher eingegangen wird. Unter kapitalverkehrspolitischem Aspekt ist es erforderlich, Bedingungen zu schaffen, die

- einen friktionslosen und risikofreien Import von ausländischem Eigenkapital ermöglichen,
- Gewinntransfers der ausländischen Investoren nicht behindern,
- Kapitalverkehrsbeschränkungen oder Devisenbewirtschaftungsmaßnahmen ausschließen, die eine Repatriierung von ausländischem Kapital unmöglich macht.

In den meisten Entwicklungsländern sind diese Bedingungen nach wie vor nicht erfüllt. So ist es auch nicht verwunderlich, dass viele Entwicklungsländer an der beachtlichen Zunahme der internationalen Direktinvestitionen, die insbesondere in den 90er-Jahren stattgefunden hat, nicht partizipiert haben.

Der Anteil der Gruppe der Entwicklungsländer an den gesamten internationalen Direktinvestitionen hat sich zwar von etwa 25 % zu Beginn der 90er-Jahre auf über 40 % am Ende der 90er-Jahre vergrößert, aber über 90 % der Direktinvestitionen konzentrieren sich auf die höher entwickelten Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen und 70 % lediglich auf eine Gruppe von zehn Entwicklungsländern.²⁰ Mit Blick auf die bevorzugten Länder, allen voran China, Brasilien und Mexiko, wird deutlich, dass entweder in den Ländern selbst die zuvor genannten Bedingungen erfüllt waren (im Fall von Brasilien und Mexiko) oder dass es auf Seiten der Geberländer staatliche Bürgschaften gegeben hat (im Fall von China). Es besteht kein Zweifel daran, dass ausländische Direktinvestitionen für den wirtschaftlichen Fortschritt aller Entwicklungsländer eine herausragende Rolle spielen. Das gilt im Hinblick sowohl auf die Lösung der Verschuldungsprobleme als auch auf die Integration in die Weltwirtschaft.

¹⁸ Vgl. *Grundlach/Nunnenkamp* (1996a) und (1996b), *Körner* (1996); *Mallampally/Sauvant* (1999).

¹⁹ World Bank (1999a), S. 55.

²⁰ Zu den Direktinvestitions-Daten siehe: World Bank (1999a), S. 47 ff.

Denn mit Direktinvestitionen lässt sich zum einen die Struktur der Kapitalimporte von Fremdkapital zu Eigenkapital verändern, und zum anderen sind ausländische Direktinvestitionen überwiegend darauf angelegt, Produktionsbereiche aufzubauen, aus denen eine Verstärkung der internationalen Handelsbeziehungen resultiert. Zur Erzielung weiterer Entwicklungsfortschritte ist es also dringend erforderlich, auf breiter Basis Bedingungen für die Förderung von ausländischen Direktinvestitionen zu schaffen.²¹

d) Integrationspolitik

Viele Entwicklungsländer fragen sich heute, ob sie regionale ökonomische Integrationsräume schaffen müssen, um zum einen die eigene wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben und zum anderen den Herausforderungen aus der Globalisierung gewachsen zu sein.²² Vorbilder sind EU, NAFTA und MERCOSUR. Es lässt sich in der Tat beobachten, dass der intraregionale Handel sowie die ausländischen Direktinvestitionen sowohl seitens der Investoren aus den Mitgliedsländern selbst als auch aus Drittländern in diesen Freihandelszonen stark zugenommen haben und von hierher nachhaltige Wachstumsimpulse ausgehen.²³

Idee und Praxis regionaler Integrationen sind allerdings für Entwicklungsländer keineswegs neu. Insbesondere in Afrika sowie Mittelamerika und Karibik hat es schon mehrere Integrationsansätze gegeben, die letztlich jedoch nicht den erhofften Erfolg gebracht haben und teilweise völlig gescheitert sind. Andererseits zeigen die Entwicklungserfolge einer Reihe von Ländern vor allem in Ostasien, dass regionale ökonomische Integrationen nicht unbedingt erforderlich sind, um als einzelnes Land die Integration in die Weltwirtschaft zu schaffen.

Eine regionale Integration macht nur dann Sinn, wenn

- bereits eine ausreichend breite Produktdifferenzierung vorliegt, auf deren Grundlage sich ein umfangreicher inter- und intraindustrieller Handel zwischen den Mitgliedsländern entwickeln kann

²¹ Die „Multilateral Agreement and Investment“-Initiative von Weltbank und WTO, mit der allgemeingültige Standards für Direktinvestitionen geschaffen werden sollten, ist leider vorerst gescheitert. Es bleibt zu hoffen, dass weitere Verhandlungen im Rahmen der WTO schließlich zum Erfolg führen. Siehe hierzu: World Bank (1999a), S. 49.

²² Vgl. Shams (1996).

²³ Vgl. Bender (1995).

- die weiter oben erörterten Bedingungen in den Bereichen von Ordnungspolitik und Makropolitik in allen Mitgliedsländern gleichermaßen gegeben sind, um so untereinander stabile Wirtschaftsbeziehungen auf Dauer zu gewährleisten.

Diese Bedingungen sind für viele Entwicklungsländer derzeit nicht erfüllt, so dass regionale ökonomische Integrationen auf der Grundlage formaler Vereinbarungen auch heute noch in den meisten Regionen der Welt kein Erfolg versprechendes Entwicklungsmodell sind.

Es ist allerdings zu erwarten, dass sich im Zuge einer Handelsliberalisierung durch marktwirtschaftliche Prozesse – und nicht durch formale staatliche Vereinbarungen – in verschiedenen Regionen der Welt ökonomische Integrationsräume bilden werden, die sich durch einen intensiven inter- und intraindustriellen Handel auszeichnen und in denen auch die interregionalen Direktinvestitionen an Bedeutung gewinnen. Ein Beispiel für diese marktwirtschaftlich fundierte Integration sind die Entwicklungs- und Schwellenländer in Ostasien. Der intraregionale Handel erreicht dort bereits Anteile zwischen 40 und 50 Prozent, und vor allem ausgehend von Japan, Taiwan, Hongkong, Singapur und Südkorea sind im gesamten ost- sowie im südostasiatischen Raum in den vergangenen zehn Jahren umfangreiche Direktinvestitionen erfolgt.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist die „Flying Geese Hypothese“ aufgestellt worden, wonach sich wirtschaftliche Entwicklung in konzentrischen Kreisen vollzieht und dabei arbeitsintensive Produktion von einem Land oder einigen Ländern im Zentrum immer weiter auf benachbarte Länder mit einem noch geringeren Entwicklungsniveau verlagert wird. Es sind in diesem Fall spezifische raumwirtschaftliche Bedingungen, die eine regionale ökonomische Integration über marktwirtschaftliche Prozesse fördern.²⁴ In diesem Zusammenhang wird auch von einer „natürlichen Blockbildung“ gesprochen, durch die letztlich auch formale regionale Zusammenschlüsse begünstigt werden können.

Aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen sind formale Vereinbarungen über regionale Integrationen unter entwicklungspolitischem Aspekt eher skeptisch zu beurteilen. Weitaus wichtiger ist es, dass ein Land zunächst für sich selbst durch geeignete ordnungs- und prozesspolitische Maßnahmen die marktwirtschaftlichen Voraussetzungen für eine stärkere Integration in die Weltwirtschaft und damit auch in den näheren regionalen Wirtschaftsbereich schafft. Solange die Bedingungen dafür nicht erfüllt sind, können auch formale Agreements keinen Erfolg bringen.

²⁴ Vgl. *Krugman* (1991); *Krugman* (1993); *Shams* (1996).

6. Ressourcen- und Strukturpolitik

a) Industriepolitik

Die meisten Entwicklungs- und Schwellenländer betreiben eine staatliche Industriepolitik, mit der Ressourcen in bestimmte Produktionsbereiche gelenkt werden.²⁵ Industriepolitik hat allerdings auch in den hochentwickelten Industrieländern eine lange Tradition. Eine industriepolitisch angelegte staatliche Ressourcenlenkung findet im großen Umfang nach wie vor in Japan, in der EU und in den USA statt. Wie weiter oben erörtert, bedienen sich insbesondere Entwicklungsländer im Rahmen der Handelspolitik des Instruments der staatlichen Ressourcenlenkung, insbesondere zur Stärkung der Exportfähigkeit. Die Industriepolitik ist allerdings umfassender angelegt; sie ist nicht nur auf die Außenwirtschaft gerichtet, sondern auch auf Produktionsbereiche, die ausschließlich oder weitgehend der binnenwirtschaftlichen Güterversorgung dienen. Grundlegendes Ziel der Industriepolitik ist es, mit staatlicher Hilfe Produktionsbereiche aufzubauen, zu erweitern oder zu erhalten, die sich mit privatwirtschaftlicher Initiative allein nicht oder nicht ausreichend entwickeln würden oder nicht fortführen ließen. Solchen Bereichen wird aus politischer Perspektive dann offenbar eine maßgebliche Bedeutung für Struktur und Entwicklung des Landes beigemessen.

Staatliche Industriepolitik impliziert immer die Gefahr einer Fehlallokation von Ressourcen und damit eines Wohlfahrtsverlustes. Für den Fall, dass es um die Erhaltung von Produktionsbereichen geht, die allein auf privatwirtschaftlicher Grundlage nicht mehr lebensfähig wären, sind diese Wirkungen offensichtlich – und die staatliche Industriepolitik wäre dann auch grundsätzlich abzulehnen. Geht es demgegenüber um das Ziel, neue Produktionsbereiche und neue Technologien aufzubauen, so ist eine Beurteilung schon schwieriger. In den hochentwickelten Industrieländern sind die privatwirtschaftlichen Kräfte in der Regel so stark, dass die notwendigen Verfahrens- und Produktinnovationen auch ohne staatliche Hilfen zu erwarten wären, sofern die sonstigen ordnungs- und prozesspolitischen Bedingungen keine Restriktionen bilden. Hier ist es zumindest zweifelhaft, ob staatliche Industriepolitik letztlich positive Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung hat und Wohlfahrtsgewinne bringt. In Entwicklungsländern und insbesondere dort, wo erst eine relativ geringe Entwicklungsstufe erreicht wurde, stellt sich die Situation anders dar. Die privatwirtschaftliche Initiative reicht hier, z. B. wegen Kapitalmangel oder einem Mangel an Unternehmeraktivitäten, häufig nicht aus, genügend innovative Kräfte zu entfalten, um maßgebliche Impulse für den Entwicklungsprozess und den Aufbau

²⁵ Vgl. Rudolph (1995).

einer international wettbewerbsfähigen Wirtschaft zu geben. Industriepolitik kann in diesem Fall als eine Starthilfe für neue Unternehmungen dienen, eine Verbreiterung und Vertiefung des Produktionsspektrums bewirken sowie über dabei in Gang gesetzte Lernprozesse privatwirtschaftliche Kräfte heranbilden, die schließlich einen stärker marktwirtschaftlich geprägten Entwicklungsprozess ermöglichen.

Das klingt zwar plausibel, aber die Ergebnisse der praktischen Industriepolitik in Entwicklungsländern entsprechen häufig nicht diesem Idealbild. Gerade dort, wo staatliche Industriepolitik am ehesten angezeigt wäre – in den noch wenig entwickelten Ländern – wird diese allzu oft für Prestigeobjekte und zur Bereicherung einer kleinen Führungsschicht missbraucht. Die notwendigen entwicklungspolitischen Impulse bleiben dann aus.

Man gelangt somit zu dem Schluss, dass trotz der Entwicklungschancen, die durch eine staatliche Industriepolitik in Entwicklungsländern eröffnet werden könnten, eher Skepsis angebracht ist. Vermutlich ist es sinnvoller, dass sich Entwicklungsländer zur Lösung ihrer Probleme insbesondere auf die weiter oben diskutierten Maßnahmen der Ordnungspolitik und der makroökonomischen Stabilisierungspolitik konzentrieren und auf eine staatliche Ressourcenlenkung im Rahmen der Industriepolitik im Vertrauen auf die Entstehung privatwirtschaftlicher und marktwirtschaftlicher Kräfte so weit wie möglich verzichten.

b) Infrastruktur-, Umwelt- und Regionalpolitik

Die Verfügbarkeit einer modernen *Infrastruktur* – insbesondere in den Bereichen Energie, Kommunikation und Verkehr – gehört zu den wesentlichen Grundbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung.²⁶ Da in diesen Bereichen hohe Anfangsinvestitionen erforderlich sind, lange Amortisationszeiten bestehen, private Ertragsrisiken relativ hoch sind, teilweise externe Effekte auftreten und öffentliche Güter geschaffen werden, fallen die entsprechenden Infrastrukturmaßnahmen in den meisten Entwicklungsländern allein dem Staat zu.

Der hohe Finanzierungsaufwand lässt sich vor allem in Ländern auf einer noch relativ niedrigeren Entwicklungsstufe zumeist nicht aus eigener Kraft, d. h. aus dem Steueraufkommen und aus privaten inländischen Ersparnissen bewältigen. Überdies sind private ausländische Direktinvestitionen im öffentlichen Infrastrukturbereich kaum zu erwarten. Die staatliche Infrastrukturpolitik macht deshalb in aller Regel Auslandskredite auf Fremdkapitalbasis erforderlich.

²⁶ Vgl. World Bank (1994) und (1998a).

Folglich besteht hier auch in Zukunft für viele Entwicklungsländer noch immer eine Ursache für die Entstehung von Auslandsverschuldung. Sie ist aber an dieser Stelle unverzichtbar und sowohl ökonomisch als auch gesellschaftlich vernünftig.

Diese Einschätzung gilt selbstverständlich nur dann, wenn Effizienz und Rendite zu den grundlegenden Entscheidungskriterien gehören und Fehlinvestitionen durch eine fundierte Planung, durch Transparenz und Kontrolle sowie durch Zurückdrängen von Individualinteressen weitestgehend vermieden werden. Die weiter oben diskutierten ordnungspolitischen Bedingungen spielen somit auch hier eine wichtige Rolle. Und es wird einmal mehr deutlich, dass Entwicklungspolitik nur dann erfolgreich sein kann, wenn die Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen in einem gewissen Gleichschritt durchgeführt und aufeinander abgestimmt werden. Andernfalls treten Friktionen auf, die Fehlinvestitionen unvermeidlich machen.

Sind die Bedingungen erfüllt, so erweisen sich die staatlichen Infrastrukturinvestitionen über kurz oder lang als rentabel in dem Sinne, dass Einkommensimpulse ausgelöst werden, aus denen zusätzliche private Ersparnisse und Steuereinnahmen resultieren, die ihrerseits einen problemlosen Schuldendienst und letztlich sogar eine vollständige Tilgung der zugeordneten Auslandsschulden ermöglichen.

Im Bereich *Umwelt* sind zwei Perspektiven zu unterscheiden:

- In einer länderspezifischen Betrachtung zeigt sich, dass fortschreitende wirtschaftliche Entwicklung vor allem in den Ländern, die sich noch in einem industriellen Aufholprozess befinden, mit teilweise erheblichen zusätzlichen Umweltbelastungen verbunden ist.
- Aus globaler Perspektive besteht zumindest die Gefahr, dass die weltweiten Umweltprobleme um so mehr zunehmen, je mehr es gelingt, die Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft zu integrieren und dabei hohe Zuwachsraten der industriellen Produktion zu realisieren.

Zunehmende Umweltbelastungen könnten durchaus zu einem ernst zu nehmenden Entwicklungshemmnis werden, z. B. aufgrund einer Beeinträchtigung zum einen der Produktivität des Faktors Humankapital infolge von Luft- und Wasserverschmutzung oder zum anderen der landwirtschaftlichen Produktion infolge einer Kontamination von Böden.²⁷ Die nationale und globale Umweltgefahr macht Anstrengungen auf zwei Ebenen erforderlich:

²⁷ Vgl. World Bank (1992).

- Die nationale Entwicklung sollte eine gezielte Umweltpolitik einschließen und im Rahmen verschiedener Politikbereiche, vor allem in der Industrie-, Energie- und Verkehrspolitik, auch den Umweltschutz berücksichtigen.
- Der gesamte weltwirtschaftliche Entwicklungsprozess muss durch eine supranationale Umweltpolitik ergänzt werden. Das impliziert allgemeingültige Umweltstandards, aber auch Finanzhilfen an Entwicklungsländer, die aus eigener Kraft noch nicht in der Lage sind, diese Standards zu erfüllen.

Der Umweltschutz ist bekanntlich ein äußerst problembehafteter Politikbereich. Auf nationaler Ebene wird häufig ein Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie gesehen, und vor allem im industriellen Aufholprozess setzen sich dabei oftmals vordergründige ökonomische Interessen durch. Auf internationaler Ebene beklagen einerseits Industrieländer ein Umweltdumping von Entwicklungsländern, wogegen Entwicklungsländer kritisieren, dass Industrieländer häufig (allzu) hohe Umweltstandards als ein Mittel des Protektionismus einsetzen. Es dürfte nicht zuletzt Aufgabe der WTO sein, hier zu einem vernünftigen Interessenausgleich zu kommen. Es hat den Anschein, dass sich auch in einigen Entwicklungsländern inzwischen die Erkenntnis durchsetzt, dass eine nachhaltige ökonomische Entwicklung ohne ausreichenden Umweltschutz über kurz oder lang gefährdet ist. Das lässt hoffen, dass die Umweltpolitik mehr und mehr zu einem maßgeblichen Bestandteil nationaler und internationaler Entwicklungspolitik wird.

Nationaler Umweltschutz kann zu einem gewissen Teil auch im Rahmen der *Regionalpolitik* stattfinden. In diesem Zusammenhang könnte es beispielsweise angezeigt sein, den Prozess der Urbanisierung zu steuern und eine ausgewogene räumliche Produktionsstruktur zu fördern, um so eine Konzentration von Umweltbelastungen zu vermeiden.

Regionalpolitik ist allerdings häufig (auch) auf industriepolitische Ziele gerichtet.²⁸ Dabei sind vor allem zwei Bereiche von Bedeutung: Zum einen kann versucht werden, eine gewisse regionale Produktionsstruktur, z. B. die Landwirtschaft, zu sichern, um soziale Probleme abzuschwächen und neue Importabhängigkeiten in Grenzen zu halten; zum anderen gilt es, räumlich verteilte komparative Produktionskostenvorteile (z. B. im Hinblick auf natürliche Ressourcen) für den Entwicklungsprozess zu nutzen. Die regionalpolitischen Aspekte machen wiederum deutlich, dass die meisten entwicklungspolitischen Politikbereiche nur in einer vernetzten Strategie sinnvoll sind.

²⁸ Vgl. Hemmer (1988), S. 587 ff.

c) Bildungs-, Gesundheits- und Bevölkerungspolitik

Der Faktor Humankapital gewinnt für die wirtschaftliche Entwicklung sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene eine immer größere Bedeutung.²⁹ Das gilt für Entwicklungsländer auf verschiedenen Entwicklungsstufen ebenso wie für die bereits hochentwickelten Industrieländer. In den Entwicklungsländern besteht die Aufgabe der *Bildungspolitik* jedoch häufig noch darin, überhaupt erst eine Wissensbasis für die Heranbildung der Qualifikationen zu schaffen, die heutzutage selbst in arbeitsintensiven industriellen Produktionsbereichen unverzichtbar sind. Ein entsprechendes Potential wird nicht zuletzt benötigt, um ausländische Direktinvestitionen anzuziehen und einen erfolgreichen Technologietransfer betreiben zu können. Staatliche Investitionen in das Schul- und Hochschulsystem sind somit ein Grundelement der Entwicklungspolitik. Vor allem die ärmeren Entwicklungsländer sind allerdings bei solchen Investitionen auf ausländische Hilfe angewiesen. Um nicht hieraus ein Verschuldungsproblem entstehen zu lassen, wäre es angezeigt, für solche Länder noch stärker als bisher Bildungsprogramme aufzulegen, die beispielsweise von der Weltbank konzipiert, finanziert und gegebenenfalls durch ausländische Lehrkräfte gefördert werden.

Das Produktivitätspotential des Humankapitals hängt allerdings nicht nur von Bildung und Wissen ab, sondern auch von den *gesundheitlichen Bedingungen*.³⁰ Auf diesem Gebiet bestehen in vielen Entwicklungsländern Afrikas, Lateinamerikas und Südasiens noch immer erhebliche Defizite. Betrachtet man beispielsweise Botswana, wo mehr als 50 % der Universitätsabsolventen und fast 40 % der Gesamtbevölkerung an Aids erkrankt sind, so lässt sich schon heute ermesen, dass hieraus in Zukunft nicht nur ein gravierendes humanitäres und soziales Problem erwachsen, sondern auch die ökonomische Entwicklung des Landes erheblich beeinträchtigt wird.

In einer großen Zahl von Entwicklungsländern reicht das Wirtschaftswachstum trotz erheblicher politischer Anstrengungen nicht aus, um mit dem *Bevölkerungswachstum* Schritt zu halten. Trotz einer durchaus beachtlichen ökonomischen Entwicklung verringert sich dort das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen. Die Nachhaltigkeit des Entwicklungsprozesses wird dadurch erheblich gefährdet. Denn das Bevölkerungswachstum und die sinkenden Pro-Kopf-Einkommen erzeugen soziale Probleme, zusätzliche Umweltbelastungen sowie Engpässe im Energie- und Ernährungsbereich. Über zunehmende staatliche Defizite und aufgrund der Notwendigkeit, die Importe zu steigern, können sich daraus neue externe Verschuldungsprobleme ergeben. Wenn auch die Be-

²⁹ Vgl. World Bank (1990), (1991) und (1998a); S. 61 ff. ; Schreiter (1997).

³⁰ Vgl. World Bank (1990) und (1993).

völkerungspyramide in einer Reihe von Entwicklungsländern eine kurzfristige Lösung des hier skizzierten Problems nicht zulässt, sind gleichwohl in mittel- und längerfristiger Perspektive vermehrte Anstrengungen in der Bevölkerungspolitik erforderlich, um ein Gleichgewicht zwischen Bevölkerungswachstum und potenziellem Wirtschaftswachstum zu erreichen. Dass eine solche Politik möglich ist, zeigt sich am Beispiel Chinas.

IV. Globalisierung: Neue Herausforderungen für Entwicklungsländer?

Die Globalisierung hat den Prozess der internationalen Arbeitsteilung erheblich beschleunigt. Möglich war dies vor allem durch beachtliche Liberalisierungserfolge in den internationalen Handels- und Kapitalverkehrsbeziehungen sowie durch die Öffnung und Erschließung neuer Märkte vor allem in Ostasien und Südostasien sowie in Osteuropa. Zweifellos haben etliche Entwicklungsländer von diesem Prozess profitiert und dabei – wie im Fall einiger asiatischer und osteuropäischer Länder – die Integration in die Weltwirtschaft geschafft sowie einen großen Schritt in Richtung auf ein modernes Industrieland vollzogen. Dem stehen allerdings auch viele Entwicklungsländer gegenüber, die solche Erfolge nicht verzeichnen konnten und teilweise sogar einen Verlust an internationalen Marktanteilen verzeichnen mussten. Hier liegt der Schluss nahe, dass es bei den Entwicklungsländern auch Verlierer der Globalisierung gegeben hat. In der Tat hat die Globalisierung den internationalen Wettbewerb einerseits im Handel mit Waren und Dienstleistungen und andererseits um Produktionsstandorte dramatisch erhöht. So konnte es nicht ausbleiben, dass negative ökonomische Effekte vor allem in den Ländern auftraten, die sich nicht schnell genug an die neuen weltwirtschaftlichen Entwicklungen angepasst haben – und das gilt gleichermaßen für Entwicklungs- und Industrieländer.³¹

Der Prozess der Globalisierung eröffnet den Entwicklungsländern einerseits Chancen für eine schnellere Integration in die Weltwirtschaft, erhöht aber andererseits im Fall von Versäumnissen in der Entwicklungs- und Anpassungspolitik deutlich die ökonomischen Risiken. Länder, die nicht bereit oder nicht fähig sind, die zuvor diskutierten Schritte in den verschiedenen Politikbereichen zu vollziehen, werden ohne jeden Zweifel zu den Verlierern der Globalisierung gehören. Es zeigt sich sehr deutlich, dass vor allem die Entwicklungsländer – und auch die Transformationsländer – relativ erfolgreich waren, die

³¹ Vgl. *Grundlach/Nunnenkamp* (1996a) und (1996b); *Shams* (1996); *Nunnenkamp* (1998)

- einen verlässlichen politischen und ökonomischen Ordnungsrahmen geschaffen haben
- eine konsequente makroökonomische Stabilisierung betrieben haben
- die Liberalisierung sowohl binnen- als auch außenwirtschaftlich vorangetrieben haben
- in den Bereichen von Infrastruktur und Humankapital schon recht weit entwickelt waren.

Beispiele hierfür sind die neuen asiatischen Schwellen- und Industrieländer, wie Singapur, Südkorea, Taiwan und Thailand, südamerikanische Länder wie Argentinien, Brasilien und Chile sowie osteuropäische Transformationsländern wie Polen, Tschechien und Ungarn. Häufig wird allerdings – und das auch in den Industrieländern – die Frage gestellt, ob es nicht erforderlich sei, die Risiken der Globalisierung durch internationale Regulierungsmaßnahmen zu begrenzen. Vorgeschlagen werden dabei insbesondere internationale Kontrollen des Kapitalverkehrs sowie eine Harmonisierung von derzeit angeblich ungleichen und unfairen Wettbewerbsbedingungen. Beide Vorschläge sind weder ratsam noch durchsetzbar. Zwar haben einige von der Asienkrise betroffene Länder, wie z. B. Malaysia, den Akteuren auf den internationalen Finanzmärkten die Schuld an ihren nationalen Problemen zugewiesen, aber es besteht heute kein Zweifel daran, dass es vor allem ordnungspolitische Versäumnisse im Hinblick auf das Banken- und Finanzsystem sowie Moral-Hazard-Probleme waren, die die Krise mit verursacht und verstärkt haben. Freilich ist zu überlegen, ob der internationale Kapitalverkehr durch supranationale Maßnahmen, z. B. durch die Tobin-Steuer und eine dadurch mögliche Stärkung des IMF, besser als bisher stabilisiert werden kann, aber in erster Linie ist es Aufgabe der Länder selbst, den geeigneten Ordnungsrahmen für stabile Finanzbeziehungen zu schaffen.³² Direkte staatliche Regulierungen z. B. in Form von Kapitalverkehrsbeschränkungen würden den weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozess ohne jeden Zweifel zurückwerfen und die notwendige Integration vieler Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft behindern oder völlig unmöglich machen.

Das gilt auch für eine staatlich verordnete internationale Harmonisierung von Wettbewerbsbedingungen. Vor allem Industrieländer dürften eine solche „Harmonisierung“ zum Anlass nehmen, beispielsweise mit Hinweis auf ein angebliches soziales Dumping oder ein Umweltdumping die internationale Struktur komparativer Produktionskostenvorteile erneut zu verzerren. Die beste Harmonisierung im internationalen Wettbewerb besteht nach allen Erfahrungen in ei-

³² Zur Rolle des IMF auf den internationalen Finanzmärkten vgl. *Siebert* (1999).

ner Liberalisierung der Märkte und keinesfalls in neuen staatlichen Regulierungsmaßnahmen.

In der entwicklungspolitischen Diskussion wird gelegentlich die Befürchtung geäußert, Entwicklungsländer könnten im Zuge der Globalisierung und der damit verbundenen Veränderung der internationalen Arbeitsteilung in die sogenannte Heckscher-Ohlin-Falle geraten.³³ Gemeint ist damit zum einen die Verlagerung von Produktion, die bei hoher Arbeitsintensität insbesondere Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation beschäftigt, und zum anderen der mögliche Effekt, dass sich solche Produktions- und Beschäftigungsstrukturen verfestigen und dadurch weitere Entwicklungsfortschritte gehemmt werden. Dass sich ein solches Ergebnis einstellen kann, ist nicht zu leugnen. Andererseits muss aber, nicht zuletzt mit Blick auf empirische Beobachtungen, Folgendes bedacht werden:

- In Ländern, die sich noch auf einem relativ niedrigem Entwicklungsniveau befinden, besteht meistens ein hohes Angebot an geringer qualifizierten Arbeitskräften, so dass dort Kostenvorteile vor allem bei einer entsprechenden arbeitsintensiven Produktion bestehen. Die Ausschöpfung solcher Vorteile ist für die weitere Entwicklung unverzichtbar.
- Erfahrungsgemäß verlagern nicht nur Industrieländer, sondern auch Entwicklungsländer, die bereits ein höheres Entwicklungsniveau erreicht haben, und vor allem Schwellenländer zunehmend arbeitsintensive Produktion in „nachgelagerte“ Entwicklungsländer. Nach dem „Flying-Geese-Muster“ werden damit allerdings zusätzliche Innovationsimpulse an die noch weniger entwickelten Länder weitergegeben, zumal in diesem Prozess auch die Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte allmählich zunehmen.
- Es ist keineswegs ausgeschlossen, dass sich die weltwirtschaftliche Entwicklung langfristig auf einen Zustand zubewegt, in dem die Produktion von Waren und Dienstleistungen weltweit und somit auch in vielen heute noch weniger entwickelten Ländern eine hohe Qualität des Faktors Arbeit impliziert. In einer solchen Phase wird dann der intraindustrielle Handel dominieren.

Die „Heckscher-Ohlin-Falle“ erweist sich somit keineswegs als ein unabwendbares Schicksal. Sie lässt sich aber nur vermeiden oder überwinden, wenn die Entwicklungspolitik der Aus- und Weiterbildung des Humankapitals einen hohen Stellenwert einräumt.

³³ Vgl. Körner (1996).

V. Zusammenfassung

- Auslandskredite und Auslandsverschuldung sind im weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozess unvermeidlich. Entscheidend ist, dass Auslandsverschuldung durch eine effiziente Entwicklungspolitik in tragbaren Grenzen gehalten wird und neue Auslandskredite nicht zu einem permanenten Phänomen werden.
- Eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung, durch die Auslandsverschuldung beherrschbar und eine Integration in die Weltwirtschaft erreicht wird, setzt eine umfassende entwicklungspolitische Strategie in den Entwicklungsländern selbst voraus, die ein Bündel von Maßnahmen in den Bereichen Ordnungspolitik, Makropolitik, Außenwirtschaftspolitik sowie Ressourcen- und Strukturpolitik umfasst.
- Zu den maßgeblichen internen Voraussetzungen gehören politische Stabilität, ein stabiler und verlässlicher Ordnungsrahmen im Rechts-, Finanz-, Steuer- und Sozialsystem, makroökonomische Stabilität durch geeignete Geld- und Fiskalpolitik, die Bereitstellung einer modernen Infrastruktur in den Bereichen Energie, Kommunikation und Verkehr sowie eine möglichst hohe Qualität des Humankapitals durch geeignete Bildungs-, Gesundheits- und Bevölkerungspolitik. Je höher die Entwicklungsstufe ist, die ein Land erreicht hat, desto mehr müssen zum einen die marktwirtschaftliche Steuerung und zum anderen die demokratische Entscheidungsbildung Vorrang gewinnen.
- Zu den wichtigsten externen Voraussetzungen gehören marktkonforme Wechselkurse, weitestgehend liberalisierte Handelsbeziehungen sowie ein interner Ordnungsrahmen, der ausländische Direktinvestitionen begünstigt. Entscheidend ist allerdings auch, dass die bereits höher entwickelten Länder, insbesondere die Industrieländer, ihre Märkte für Produkte aus den weniger entwickelten Ländern öffnen und nicht durch Handelsprotektionismus die Struktur der internationalen komparativen Produktionskostenvorteile verzerren. Eine regionale ökonomische Integration nach dem Vorbild der EU ist allein noch kein Garant für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung. Vielmehr sind maßgebliche Entwicklungserfolge und das Erreichen eines relativ hohen Entwicklungsniveaus Voraussetzung dafür, dass regionale Integrationsräume quasi automatisch gebildet werden.
- Die Globalisierung eröffnet den Entwicklungsländern einerseits neue Chancen für eine Integration in die Weltwirtschaft, hat aber andererseits bei entwicklungspolitischen Versäumnissen unweigerlich kontraktive Wirkungen. Ein supranationaler Ordnungsrahmen (z. B. für den Kapitalverkehr) sowie internationale Hilfen (z. B. der Weltbank oder des IMF) sind kein Ersatz für eine breit angelegte nationale Entwicklungsstrategie.

Die wirtschafts-, gesellschafts- und sozialpolitischen Aufgaben der Entwicklungsländer sind nach wie vor äußerst komplex. Einfache Erfolgsrezepte und Patentlösungen, die für alle Entwicklungsländer gleichermaßen und zu jeder Zeit Erfolg versprechend wären, gibt es nicht. Zwar sind einige allgemeine Grundlinien für notwendige Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen erkennbar, aber gleichwohl ist eine differenzierte Politik unter Beachtung der länder- und regionenspezifischen Gegebenheiten erforderlich. Trotz der Entwicklungsfortschritte, die viele Länder im Laufe der 90er Jahre gemacht haben, sind noch erhebliche Anstrengungen auf nationaler und supranationaler Ebene erforderlich, um viele Entwicklungsländer und ganze Entwicklungsregionen in die Weltwirtschaft zu integrieren und dadurch zu verhindern, dass es in der Globalisierung zwar etliche Gewinner, aber auch viele Verlierer gibt und dadurch letztlich ein Prozess stark divergierender Entwicklungen in Gang gesetzt oder fortgeführt wird.

Literatur

- Bender, Dieter* (1995): Exportförderung durch Handelsliberalisierung, in: Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (Hg./1994): Neuorientierungen der Entwicklungspolitik, Frankfurt, S. 139–164.
- (1997): Marktwirtschaftliche Reformprozesse und Wachstumsdynamik in Südostasien, in: Paraskewopoulos, Spiridon (Hg./1997), Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung, S. 301–322.
- Brockmeier, Thomas* (1997): Rechtsordnung und wirtschaftliche (Unter-)Entwicklung – zugleich ein Beitrag zur Theorie der Property Rights, in: Paraskewopoulos, Spiridon (Hg./1997), Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung, S. 121–154.
- Brücker, Herbert / Hillebrand, Wolfgang* (1996): Privatisierung in Entwicklungs- und Transformationsländern. Konzepte, Erfahrungen und Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit, Köln.
- Eberlei, Walter / Falk, Rainer / Unmüßig, Barbara / Wahl, Peter* (1999): Schuldenreport 1999: Auswege aus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer, Bonn.
- Fischer, Bernhard / Schnatz, Bernd* (1996): Stabilitätspolitische Probleme bei der Integration in die internationalen Finanzmärkte: Mexikos Weg in die Peso-Krise, in: Schäfer, Hans-Bernd (Hg./1996): Die Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung, Berlin, S. 13–39.
- Grundlach, Erich / Nunnenkamp, Peter* (1996a): Aufholprozesse oder Abkopplungstendenzen? Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung, in: Schäfer, Hans-Bernd (Hg./1996): Die Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung, Berlin, S. 87–112.
- (1996b): Falling Behind or Catching Up? Developing Countries in the Era of Globalization, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 263.
- Hemmer, Hans-Rimbert* (1988): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer, 2. Auflage, München.

- (1997): Preismechanismus, Institutionen und Armut in Entwicklungsländern, in: Paraskewopoulos, Spiridon (Hg./1997), Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung, S. 23–29.
- International Monetary Fund – IMF (1999): World Economic Outlook, Washington: Direktinvestitionen und exportorientierte Industrialisierung in Entwicklungsländern, in: Schäfer, Hans-Bernd (Hg./1996): Die Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung, Berlin, S. 113–127.
- Krugman, Paul R.* (1991): Geography and Trade, Cambridge, Mass.
- (1993): On the Relationship between Trade Theory and Location Theory, in: Review of International Economics, S. 110–122.
- Langhammer, Rolf J.* (1998): Ist die Schuldenkrise der Dritten Welt vorüber? Eine Abschätzung aus realwirtschaftlicher Sicht, in: Der wissenschaftliche Beirat des Instituts für bankhistorische Forschung e. V. (Hg./1998): Die Schuldenkrise in der Dritten Welt, Frankfurt a. M.
- Lenk, Thomas* (1997): Der wirtschaftliche Entwicklungsbeitrag der öffentlichen Finanzsysteme, in: Paraskewopoulos, Spiridon (Hg./1997), Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung, S. 181–229.
- Mallampally, Padma / Sauvant, Karl P.* (1999): Foreign Direct Investment in Developing Countries, World Bank (1998): Global Development Finance. Analysis and Summary Tables, Washington, S. 34–37.
- Nunnenkamp, Peter* (1998a): Lateinamerika nach der „verlorenen Dekade“: Eine Zwischenbilanz der Reformen, Kieler Diskussionsbeiträge 324.
- (1998b): Wirtschaftliche Aufholprozesse und „Globalisierungskrisen“ in Entwicklungsländern. Implikationen für die nationale Wirtschaftspolitik und den globalen Ordnungsrahmen, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 328.
- Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998): OECD Wirtschaftsausblick, Paris.
- Pies, Ingo* (1997): Autokratie versus Demokratie: Die politischen Voraussetzungen wirtschaftlicher Entwicklung, in: Paraskewopoulos, Spiridon (Hg./1997), Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung, S. 41–69.
- Rudolph, Heinz* (1995): Zur Paradigmenänderung der Industriepolitik in Entwicklungsländern, in: Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (Hg./1994): Neuorientierungen der Entwicklungspolitik, Frankfurt, S. 131–137.
- Schlichting, Georg* (1997): Das Verschuldungsproblem der Dritten Welt. Lösungsmöglichkeiten und Ansätze zur Vermeidung zukünftiger Schuldenkrisen, Pfaffenweiler.
- Schreiter, Karsten* (1997): Humanvermögen und Wirtschaftsordnung: Konsequenzen der neuen Wachstumstheorie für die Entwicklungsländer?, in: Paraskewopoulos, Spiridon (Hg./1997), Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung, S. 71–119.
- Schweickert, Rainer* (1993): Geld- und Wechselkurspolitik in Entwicklungsländern. Eine Analyse alternativer Stabilisierungs- und Anpassungsstrategien, Tübingen.
- Shams, Rasul* (1996): Liberalisierung, Globalisierung und Regionalisierung: Neue Ansatzpunkte zur Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, HWWA-Report Nr. 160.
- Siebert, Horst* (1999): Improving the World's Financial Architecture. The Role of the IMF, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 351.

Tietmeyer, Hans (1999): Ein genereller Schuldenerlaß für die ärmsten Entwicklungsländer? Einige Überlegungen aus ökonomischer und ethischer Sicht, in: Kirche und Gesellschaft Nr. 256, S. 3–15.

Wiebelt, Manfred (1994): Strategien zur Überwindung von Verschuldungsproblemen: Das Beispiel Malaysia, in: Die Weltwirtschaft, S. 238–253.

World Bank (1990): World Development Report 1990: Poverty, Washington. D.C.

– (1991): World Development Report 1991: The Challenge of Development, Washington. D.C.

– (1992): World Development Report 1992: Development and the Environment, Washington. D.C.

– (1993): World Development Report 1993: Investing in Health, Washington. D.C.

– (1994): World Development Report 1994: Infrastructure for Development, Washington. D.C.

– (1996): World Development Report 1996: From Plan to Market, Washington. D.C.

– (1998a): World Development Report 1998: Knowledge for Development, Washington. D.C.

– (1998b): Global Development Finance. Analysis and Summary Tables, Washington D.C.

– (1999a): Global Development Finance. Analysis and Summary Tables, Washington D.C.

– (1999b): Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000, Washington D.C.

Interne und externe Voraussetzungen für eine dauerhafte Überwindung der Verschuldung und die Integration der Schuldnerländer in die Weltwirtschaft

Von Rolf J. Langhammer

Einleitung

Theodor Adorno hat einmal die Rolle eines Korreferenten als die eines zwischen Plagiat und Parasitentum Schwankenden bezeichnet. Plagiat deshalb, weil bei wesentlicher Übereinstimmung die Gefahr des Wiederholens fremder Gedanken und des Ausgebens als die Eigenen naheliegt; Parasitentum, weil sich der Korreferent versucht sieht, aus kleinen Nichtübereinstimmungen fundamentale Gegensätze werden zu lassen. Bei dem vorliegenden Referat von Gustav Dieckheuer sehe ich mich eher in der Rolle des Plagiators, weil ich mich mit seinen grundsätzlichen Überlegungen zum Gesamtspektrum wachstumsförderlicher Politiken in Entwicklungsländern und den internationalen Rahmenbedingungen in weiten Teilen einverstanden erklären kann. Die Breite des vorgelegten Themenkanons erlaubt es mir dennoch, einigen besonders interessanten Thesen im Einzelnen nachzugehen, gelegentlich auch Widerspruch zu äussern. Ich werde mich auf vier Aspekte konzentrieren: Nationale Politik (Kap. I), Internationale Rahmenbedingungen (Kap. II), Globalisierungseffekte (Kap. III) und Verschuldung (Kap. IV).

I. Nationale Politik

1. Wechselkurspolitik

Zu Recht hebt Dieckheuer die fundamentale Bedeutung der Wechselkurspolitik in allen Entwicklungsländern hervor. Die Asienkrise hat deutlich gezeigt, dass unglaubliche Wechselkursregime Anlass zu spekulativen Attacken bieten und einen kumulativen Prozess des Vertrauensverlustes, verzweifelter Abwehrmaßnahmen der Zentralbanken und Herdenverhaltens von Kapitaleignern zur Folge haben können. Im Papier wird die These vertreten, dass die meisten Entwicklungsländer einem Wechselkursziel folgen und somit mehr oder weniger gebundene Wechselkurse haben. Die Empirie bestätigt dies aber nicht. Seit

Mitte der neunziger Jahre hat sich der Trend zu flexiblen Wechselkursen verstärkt, und Ende der neunziger Jahre verfolgten weniger als die Hälfte der Entwicklungsländer noch Wechselkursziele gegenüber 87 % im Jahre 1975.¹ Der Skepsis von Dieckheuer gegenüber Wechselkursbindungen müsste dies entgegenkommen, doch zeigt die Erfahrung, dass auch bedingte Wechselkursflexibilität – ausgehend von Wechselkursbindungen (aktiver oder passiver „crawl“) – und gerade diese Mischregime zwischen festen und flexiblen Wechselkursen besonders angreifbar erscheinen. So schält sich ein Trend heraus, entweder irreversible feste Wechselkurse (currency boards) einzuführen oder häufiger zu einem System des „managed floating“ überzugehen, dass spekulative Attacken erschwert, weil ein klares Wechselkursziel fehlt. Der Trend zu den extremen Polen geht so weit, dass die jüngst verabschiedete vorbeugende Kreditlinie des Währungsfonds Ländern verschlossen sein könnte, die angreifbare Mischregime zwischen diesen beiden Polen verfolgen. Das eigentliche Problem von Wechselkurszielen liegt in der Tatsache, dass der *reale* Wechselkurs für Entwicklungsländer keine Instrumentvariable ist und dass es Entwicklungsländer schwer haben, angesichts rudimentärer Geldmärkte eine budgetunschädliche Sterilisierungspolitik zu betreiben beziehungsweise bei festen Wechselkursen ein glaubhaftes Inflationsziel zu verfolgen. Diese Gefahr stellt sich immer dann ein, wenn Kapitalzuflüsse nicht in eine reale Aufwertung einmünden sollen, um die Nachteile zu verhindern, die Dieckheuer angesprochen hat. Obwohl ich mit den Vorteilen flexibler Wechselkurse grundsätzlich voll übereinstimme, kann ich an den bisherigen Erfolgen von „currency board“-Regimen (Estland, Argentinien) nicht vorbeigehen. Die Anforderungen an die Glaubwürdigkeit einer irreversiblen Wechselkursbindung sind erheblich; wenn aber der Reformwille in allen Bereichen konsequent durchgestanden wird, kann ein „currency board“ Glaubwürdigkeit entfalten. Realwirtschaftlich ist er allerdings eine nicht zu überbietende Produktivitätspeitsche für kleine offene Volkswirtschaften.

2. Handelspolitik

Auch hier gibt es nur Nuancen in den Unterschieden zu Dieckheuers Thesen. Eine explizite Exportförderungs politik der asiatischen Länder lässt sich nur sehr schwer nachweisen. In den meisten Fällen bestand die „Exportförderung“ lediglich darin, die Importprotektion als implizite Steuer auf Exporte im Zeitablauf zu senken und zu versuchen, durch eigene Anstrengungen in der Mobilisierung von Sparkapital den realen Wechselkurs vor nicht-produktivitäts-gestützten Aufwertungen zu schützen. Dies ist in asiatischen Ländern anders als in

¹ Vgl. Caramazza (1998).

lateinamerikanischen Ländern bis Mitte der neunziger Jahre gut gelungen. Das Zusammentreffen von verschiedenen exogenen und vor allem internen Fehlentwicklungen in Asien hat reale Aufwertungen in Gang gesetzt, die schließlich im Urteil der Kapitalanleger als Überbewertung gedeutet wurden und den Exodus auslösten.

Ich teile allerdings nicht das Argument, dass ein vorübergehender Anpassungsschutz und staatliche Anpassungsmaßnahmen mit Blick auf das „infant industry“-Argument unverzichtbar sind, um internationale Wettbewerbsfähigkeit aufzubauen. Aus meiner Sicht ist das „infant industry“-Argument eine Freikarte für politisch legitimierte Besitzstandsrechte. Die Handelspolitik, die sich auf „infant industry“-Überlegungen stützt garantiert nicht, dass externe Erträge vorfinanziert werden. Dafür wäre eine direkte Subvention notwendig oder, noch besser, die Vorfinanzierung durch Kapitalmärkte. Da dies wegen der Unvollkommenheit der Kapitalmärkte nicht möglich ist, sollten lediglich direkte Zahlungen zur Produktion externer Erträge erfolgen, aber auf keinen Fall tarifäre oder nichttarifäre Maßnahmen, die die internen terms of trade zu Lasten der Exportsektoren und der Landwirtschaft verzerren.

3. Ordnungspolitik

Die Unterscheidung zwischen Autokratie und Demokratie ebenso wie die zwischen mehr oder weniger staatlichen Interventionen ist schwierig. Abgesehen von den gescheiterten sozialistischen Experimenten hat der Staat in allen marktwirtschaftlich ausgerichteten Ökonomien Asiens und Lateinamerikas (von Hongkong einmal abgesehen) mehr oder weniger intensiv interveniert. Richtungsweisender erscheint mir die Frage, ob diese Interventionen geschehen

- durch aktive Teilnahme am Markt oder nur durch Setzen von Marktzugangsbedingungen,
- durch mengenmäßige oder preisliche Interventionen,
- durch diskretionäre ad hoc-Eingriffe oder durch mehr oder weniger regelgebundene angekündigte und damit vorhersehbare Interventionen.

Erst wenn diese Fragen beantwortet sind, lassen sich m. E. staatliche Interventionen in ihren Allokations- und Verteilungswirkungen bewerten. Empirische Ergebnisse zeigen jenseits aller regionen- und länderspezifischen Besonderheiten ein deutliches Bild: Offene Volkswirtschaften haben den Konvergenzprozess schneller bewältigt als geschlossene Volkswirtschaften. Preisliche Interventionen waren effizienter als mengenmäßige Interventionen, weil sie den Preismechanismus als Allokationskriterium nicht ausschalteten. Die aktive Teilnahme des Staates am Markt, beispielsweise durch staatseigene Unternehmen, ist in Entwicklungsländern regelmäßig gescheitert. Das Setzen von Markt-

zugangsbedingungen und sei es lediglich mit der glaubwürdigen Drohung, den Markt zu öffnen, wenn nicht Effizienzverbesserungen erzielt würden, hat unter bestimmten Bedingungen in Ostasien eine Zeitlang befriedigende Ergebnisse gebracht. Volatile Bedingungen waren schlechter als restriktive Bedingungen. Der Erziehungsstaat hat seine Meriten in einem frühen Stadium des aufholenden Wachstums durch Faktorakkumulation gezeigt. In einem späteren Stadium, in dem die Innovation an die Stelle der Faktorakkumulation als Wachstumsmotor tritt, versprechen nur Partizipation und das Ausschöpfen des Humankapitalpotenzials in allen Bevölkerungsschichten nachhaltiges Wachstum.

II. Internationale Rahmenbedingungen

1. Investitionsschutz

Ich teile die Meinung von Dieckheuer, dass nicht alles harmonisiert oder geregelt werden muss. Dies beziehe ich allerdings ausdrücklich auch auf internationale Investitionsschutzregeln. Solange ein Gastgeberland die Konsequenzen seiner Investitionspolitik alleine trägt und somit keine negativen Spillovers für andere Länder zu beobachten sind, plädiere ich für den Wettbewerb zwischen nationalen Investitionsregelungen, nicht aber für eine internationale Harmonisierung. Es lassen sich allerdings Konstellationen denken, die derartige negative Spillovers hervorrufen:

1. Ein Investitionswettlauf mit Hilfe von Subventionen. Hier könnten internationale Regeln Finanzminister daran hindern, sich mit Zugeständnissen gegenüber ausländischen Investitionen gegenseitig zu übertreffen. Allerdings bedarf es dazu nicht unbedingt eines internationalen Regelwerkes. Auch aus nationaler Sicht kann durch Austreten aus diesem Subventionswettlauf Ressourcenverschwendung vermieden werden.

2. Es kann eine Anhäufung von unattraktiven Investitionsstandorten in räumlicher Sicht geben, die es einem benachbarten Land schwer machen, sich trotz guter Politik vom Stigma eines geographischen Armutsclusters zu lösen.

Beide Fälle sind allerdings ausgesprochen selten. Viel häufiger dürfte es sein, dass tatsächlich das Gastland selber alle Konsequenzen seiner Investitionspolitik trägt. Für ein multilaterales Investitionsschutzabkommen spricht allenfalls, dass es eine Vielzahl bilateraler Abkommen ersetzen könnte.

2. Regionale Integration

Dieckheuer präsentiert zu Recht eine Misserfolgsgeschichte regionaler Integration zwischen Entwicklungsländern. Jüngste Ansätze, die darauf hinauslau-

fen, sich an etablierte Regelsysteme wichtiger Handelspartner „anzuhängen“ (NAFTA, Mittel- und Osteuropa-EU), lassen regionale Integrationen dann in einem freundlicheren Licht erscheinen, wenn die Außenhandelspolitik der etablierten Partner offener ist als die, der sich anhängenden Entwicklungs- und Transformationsländer und diese somit zwingt, sich auf ein niedrigeres Außenprotektionsniveau gegenüber Drittländern zu begeben. Ich plädiere für eine Änderung der Ausnahmeregel für regionale Integration im GATT (Art. XXIV) dergestalt, dass Freihandelszonen als legale Ausnahme von der Meistbegünstigung ausgeschlossen werden. Statt dessen sollten nur Zollunionen zugelassen werden. Damit würde die protektionistisch intendierte Handhabung von Ursprungsregeln entfallen.

III. Globalisierungseffekte

Dieckheuer stellt die These auf, dass in der Globalisierungsphase Entwicklungsländer sogar einen Verlust an internationalen Marktanteilen verzeichnen mussten und dass dies den Schluss naheläge, dass es auch bei Entwicklungsländern Verlierer der Globalisierung gegeben hat. Ich teile diese Meinung solange nicht, wie nicht Klarheit über das Referenzsystem besteht. In einem rasch wachsenden Markt als Folge der Globalisierung kann auch der Verlust an Marktanteilen bedeuten, dass Entwicklungsländer absolut gegenüber der Ausgangssituation oder gegenüber einer hypothetischen Alternative gewonnen haben. Richtig ist jedoch die Aussage, dass die Gewinne der Globalisierung sehr ungleich ausfallen. Afrikanische Länder wurden bestenfalls gestreift wenn nicht übergangen. Über die Alternative, was gewesen wäre, wenn es keine Globalisierung gegeben hätte, ist damit noch nichts gesagt. Zumindest kann man auch sagen, dass die Globalisierungsgewinne die Industriestaaten dazu bewogen haben, großzügiger Entwicklungshilfe zu vergeben als es anderenfalls wahrscheinlich der Fall gewesen wäre.

Die These von der „Heckscher-Ohlin-Falle“ leuchtet mir bis heute allerdings nicht ein. Dahinter steht wahrscheinlich die Vorstellung, dass sich Entwicklungsländer auf Güter spezialisieren, die einer sinkenden Einkommenselastizität der Nachfrage bei steigendem Einkommen gegenüberstehen und die so standardisiert sind, dass vollkommener Wettbewerb herrscht, das produzierende Land der „kleinen Land“-Annahme unterliegt und sinkenden „terms of trade“ ausgesetzt ist. Wenn dem so wäre (die Terms-of-Trade-Diskussion à la Prebisch / Singer suggeriert ja Ähnliches für die Rohstoffe), so wäre dies nur ein normales Preissignal, auf das mit Allokationsveränderungen reagiert werden müsste. Wenn dies nicht geschieht, signalisiert dies wirtschaftspolitische Defizite und Verzerrungen auf der Angebotsseite. Dieses Argument übersieht aber auch die enorme Dynamik in den weltwirtschaftlichen Beziehungen. Die Möglichkeit, innerhalb von Industrien Produktionsprozesse immer feiner zu zerglie-

dem und auszulagern, führt dazu, dass der so genannte intra-industrielle Handel vielfach in Wirklichkeit ein inter-industrieller Handel ist, weil Exporte und Importe unter unterschiedlichen Faktorintensitäten ablaufen. Dies eröffnet Entwicklungsländern bislang unbekannte Chancen zum Strukturwandel, die sie vielfach auch wahrgenommen haben. Gerade die Länder, für die man eine Heckscher-Ohlin-Falle u. U. hätte vermuten können (die afrikanischen Länder), sind wegen der angebotsbedingten Engpässe gar nicht erst in die Lage gekommen, in diese vermeintliche Falle hineinzutappen. Sie sind in die weltweite industrielle Arbeitsteilung überhaupt nicht eingebunden. So würde ich statt dessen formulieren, dass man darüber froh sein müsste, wenn es Ländern gelänge, sich erst einmal in diese Arbeitsteilung zu integrieren, anstatt Sorge zu haben, dass sie darin stecken bleiben.

IV. Verschuldung

Das zentrale Thema des Papiers von Dieckheuer beschäftigt sich mit der dauerhaften Überwindung der Verschuldung. Ich stimme Dieckheuer ausdrücklich zu, dass Auslandskredite und Auslandsverschuldung im weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozess unvermeidlich sind. Ich gehe aber weiter als er: Sie sind sogar erwünscht. Arme Länder müssten Leistungsbilanzdefizite aufweisen, wenn die Prämissen der traditionellen Wachstumstheorie (sinkende Grenzerträge des Faktoreinsatzes bei unterschiedlichen Faktorverfügbarkeiten zwischen armen und reichen Ländern) richtig sind. Ich stoße mich jedoch an der These, dass neue Auslandskredite nicht zu einem permanenten Phänomen werden dürfen. Statt dessen stelle ich die These auf, dass bei einem souveränen Schuldner, der als unendlich lange laufendes Investitionsobjekt anzusehen ist, Schulden nie getilgt werden und dass es auf diese Tilgung auch gar nicht ankommt. Wichtig ist, dass Länder in der Lage sind, den Zinsdienst zu leisten und sich bei der Tilgung von Altkrediten auf den regelmäßigen Zufluss von Neukrediten verlassen können. Dabei darf die Zunahme der Auslandsschuld mittelfristig nicht höher als der Wachstumspfad der Volkswirtschaft sein, und die Wachstumsrate der Schuld muss langfristig höher sein als der Zinssatz der Schuld. Werden diese Bedingungen verletzt, so wird von einem bestimmten Zeitpunkt an der Netto-transfer in die Entwicklungsländer negativ, d. h. sie leisten mehr an das Ausland, als sie vom Ausland erhalten. Damit tritt der Anreiz auf, den Schuldendienst einzustellen.² In einer wachsenden Volkswirtschaft können neue Auslandskredite doch zu einem permanenten Phänomen werden. Daran ist m. E. nichts Negatives. Im Gegenteil, es ist bei den ärmsten Ländern viel bedenkli-

² Vgl. Niehaus (1985).

cher, dass die offiziellen Geber neue Kredite verweigern und sich auf (sinkende) Zuschüsse konzentrieren. Damit wird die Entschuldung, sei es nach dem Pariser Club sei es nach der HIPC-Initiative, mittelfristig zu einem Fiasko, denn ohne frische Kredite (oder Direktinvestitionen, die aber auf sich warten lassen) werden die Länder bald wieder vor dem gleichen Problem stehen. Es ist also eine notwendige Bedingung für den Erfolg des Schuldenerlasses, dass neue Mittel bereitgestellt werden.

Was ein internationales Insolvenzrecht anlangt, so sind die HIPC-Staaten nach allen Kriterien insolvent. Für sie böte es sich also an, ein Insolvenzrecht zu verankern, dass Aktiva bewertet, Gläubiger gleichstellt, bevorzugte Gläubiger vorrangig bedient, eine Vergleichsquote bestimmt und neue Kredite zur Verfügung stellt. Dies ist international nicht mehrheitsfähig. Daher muss auf die Weiterentwicklung der ad hoc Initiativen des Pariser Clubs und der HIPIC gesetzt werden, die in großen Teilen bereits Elemente eines Insolvenzrechts enthalten, beispielsweise eine mehrjährige Wohlverhaltensperiode, bevor Schulden erlassen werden (ähnlich wie beim neuen Insolvenzrecht für private Haushalte in Deutschland). Sollte es sich erweisen, dass die Abschätzung aller möglichen Aktiva eines Landes und der zukünftigen Zahlungsströme (einschließlich Direktinvestitionen) zu dem Ergebnis führt, dass auch ein Schuldenerlass keine wirtschaftliche Gesundung bietet und dass die Weitergewährung von Krediten den Erwartungswert der Bedienung der Schulden sogar senkt, steht die Weltgemeinschaft vor dem befürchteten „Kostgänger“-Problem.

Die Vielzahl von Argumenten, die in Dieckheuers Papier als interne und externe Erfolgsbedingungen für eine Überwindung der Verschuldung und der Integration der Schuldnerländer in die Weltwirtschaft aufgezeigt werden, lässt mich zu dem Schluss kommen, dass wir vor einem solchen Problem stehen. Es wird eine zweistellige Zahl von Staaten geben, die nach jetzigen Erkenntnissen die internen und externen Voraussetzungen für eine Überwindung der Verschuldung dauerhaft nicht werden erfüllen können. Gehen wir davon aus, dass es keine negativen Spillovers von diesen Ländern auf unsere Volkswirtschaften gibt, so scheiden ökonomische Argumente für Existenzgarantien von Ländern aus. Um so dringender und drängender werden allerdings dann die nichtökonomischen ethischen Gesichtspunkte zu Gunsten der Bevölkerung, denen sich die Weltgemeinschaft nicht verschließen kann.

Literatur

- Caramazza, F. / Aziz, J. (1998):* Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s. IMF Economic Issues, No. 13, Washington D.C.
- Niehaus, J. (1985):* Internationale Kredite mit undurchsetzbaren Forderungen. In: A. Gutowski (Hg.), Die Internationale Schuldenkrise. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 155, Berlin, S. 151–179.

Der blinde Fleck in der Theorie auslandsverschuldeter Entwicklung

Von Friedhelm Hengsbach SJ

1. *Eine empirisch gesicherte allgemeine Theorie, die es gestatten würde, die Auslandsverschuldung als Ausdruck und Mittel erfolgreicher weltwirtschaftlicher Integration zu beurteilen, existiert nicht.*

Gustav Dieckheuer nennt zahlreiche Belege für das „Scheitern der großen Theorie“: Politische Stabilität kann sowohl durch autokratische als auch durch demokratische Regimes erreicht werden. Sowohl Liberalisierung und Freihandel als auch ein temporärer Anpassungsschutz können vorteilhaft sein. Ausländische Direktinvestitionen, die allgemein als Entwicklungsmotoren propagiert werden, fließen tatsächlich in nur wenige Entwicklungsländer. Die Globalisierung bzw. weltwirtschaftliche Integration, das offen erklärte Ziel der Überwindung der Schuldenkrise, kennt etliche Gewinner und viele Verlierer. Ob und warum die Heckscher-Ohlin Falle zuschnappt oder das „Flying-Geese-Muster“ eintritt, kann nur im Einzelfall vermutet und im Nachhinein erklärt werden. Auf eine Auslandsverschuldung, die aus unbeabsichtigten Leistungsbilanzdefiziten entsteht, kann verzichtet werden. Sonst ist eine Auslandsverschuldung für die Integration in die Weltwirtschaft unvermeidlich; aber wenn sie nicht in tragbaren Grenzen gehalten wird, kommt es weder zur wirtschaftlichen Entwicklung noch zur Weltmarktintegration. Die kritische Tragbarkeitsgrenze bleibt allerdings unscharf.

2. *Umso überraschender klingt die Entschiedenheit, mit der umstrittene Hypothesen bekenntnisartig wiederholt werden.*

Dieckheuer ist davon überzeugt, dass die Auslandsverschuldung für eine aufholende Entwicklung und für eine erfolgreiche Integration in die Weltwirtschaft unvermeidlich sei. Seiner Auffassung nach gibt es ein optimales Niveau der Auslandsverschuldung, das während einer Übergangsphase für einen aufholenden Entwicklungspfad vorteilhaft ist. In erster Linie macht er die Schuldnerländer für jene Überschuldung verantwortlich, die eine aufholende Entwicklung und eine erfolgreiche Integration in die Weltwirtschaft bremst. Das Fehlverhalten wird den bekannten Sündenregistern entnommen: die Korruption

der Führungseliten, eine aus der Sicht der Gläubiger fehlerhafte Wirtschaftspolitik und entwicklungspolitische Strategie, Versäumnisse der Anpassungspolitik im Sinn nicht eingehaltener IWF-Auflagen sowie eine Missachtung der privaten Eigentumsrechte. Zum Maßstab erfolgreicher Prozesspolitik erklärt er die im Maastricht-Vertrag der EU genannten und im Protokoll numerisch präzisierten Kriterien; diese sind allerdings auf Grund der Marktdogmatik auf eine monetäre und fiskalische Dimension der Wirtschaft verengt. Dieckheuer vertritt eine Stufenmechanik evolutionärer Entwicklung: Der Pfad beginnt bei einer wenig komplexen Wirtschaft mit höherer Staatsquote, mehr öffentlicher Wirtschaft und Staatsbetrieben, ausgedehnten indirekten Steuern und ziemlicher Autarkie. Es folgt die Phase einer mehr komplexen Wirtschaft mit niedriger Staatsquote, mehr Privatwirtschaft, marktwirtschaftlichem Wettbewerb und Demokratie. Mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der weltwirtschaftlichen Integration endet das marktliberale Krönungsritual. Einige dieser Bekenntnisse müssen nach der Asienkrise wohl umgeschrieben werden.

3. Das Gewicht der externen, insbesondere der monetären Ursachen der sogenannten Überschuldung wird systematisch unterschätzt.

Die Kehrseite der Korruption sind Wohlgefallen und Interesse der Gläubiger an den Führungseliten als ihren Schutzbefohlenen, die die Rolle von Agenten der Hegemonialmächte spielen. Das geostrategische Interesse am Schah in Persien, Hussein im Irak, Mobutu in Zaire, Nasser in Ägypten, Jaruzelski in Polen, Jelzin in Russland, Tito in Jugoslawien hat das Länder-Rating positiv beeinflusst. Einem ökonomischen Interesse entsprach es, dass die Petro-Dollars nach der ersten Ölpreiserhöhung in die Geschäftsbanken der führenden Industrieländer zurückgeschleust wurden und von diesen einigen Entwicklungsländern als Kredite geradezu aufgedrängt wurden.

Zum historischen Erbe der Schuldnerländer zählen die materielle Ausbeutung, eine militärisch erzwungene „internationale Arbeitsteilung“, Sklaverei, Verschleppung, Völkermord und die willkürliche Grenzziehung durch die Kolonialmächte. Nicht tragfähige Schuldenlasten sind die Kehrseite einer extrem ungleichen Verteilung der Einkommen und Vermögen in der Welt; Schuldnerstaaten, die ihren Bürgerinnen und Bürgern eine Befriedigung der Grundbedürfnisse nicht ermöglichen können, stehen private Gläubiger gegenüber, die anscheinend Schwierigkeiten haben, für den nicht-konsumierten Teil des Einkommens noch ausreichend rentierliche Anlagemöglichkeiten zu finden.

Bei der Diagnose der Auslandverschuldung muss mehr über die Gläubiger als über die Schuldner geredet werden: über die weltwirtschaftlichen Schocks, als das Bretton-Woods-System aufgekündigt und die Einkommen nach den Ölpreiserhöhungen umgeschichtet wurden, die Kreditschwemme der international operierenden Banken, die restriktive Geldpolitik der USA und der anderen In-

dustrielländer nach der zweiten Ölpreiserhöhung, deren rigorosen Kampf gegen die Inflation, der mit hohen Zinsen geführt wurde, den durch die Auflagenpolitik des IWF mit verursachten Verfall der Exportgüterpreise, die restriktive Importpolitik in den Industrieländern, die Kursschwankungen hegemonialer Währungen, in denen die Auslandschulden der Entwicklungsländer notiert sind.

In den 80er und 90er Jahren hat sich der Eindruck verfestigt, dass sich die internationalen Finanzmärkte von ihrer stofflichen Basis, den Handelsbeziehungen und grenzüberschreitenden Realinvestitionen, abgelöst haben. Zwar wird den Finanzmärkten theoretisch zugetraut, dass sie nicht lügen, sondern als unbestechliche Beobachter den wahren Unternehmenswert und den unverfälschten Wert einer Volkswirtschaft anzeigen. Der Hauptstrom der Ökonomen rechnet damit, dass Zinsen, Aktien- und Wechselkurse die richtigen Unternehmensentscheidungen und die richtige Wirtschaftspolitik der Staaten belohnen und falsche bestrafen. Als Informations- und Lenkungssignale sorgten sie dafür, dass das Kapital weltweit an den Ort der optimalen Verwertung fließe.

Die real existierenden Finanzmärkte weichen von diesem Idealbild erheblich ab. Je stärker das Transaktionsvolumen auf den Devisen, Renten- und Aktienmärkten wächst, desto mehr dürften sich die Kurserwartungen der Marktteilnehmer, die die aktuellen Kurse bestimmen, von den erwarteten realwirtschaftlichen Entwicklungen lösen und stimmungsabhängig werden. Die Transaktionen institutioneller Großanleger, etwa der Pensionsfonds tragen zu einer höheren Risikoneigung der Kapitaleigner bei, sobald sie darauf vertrauen können, dass der Internationale Währungsfonds und die Zentralbanken der Industrieländer riskante Operationen kollektiv absichern. Die asymmetrisch verteilten Einfluss- und Zugangschancen für die Informationsgewinnung und -weitergabe werden durch die Existenz hegemonialer Währungen, denen eine Leit- bzw. Ankerfunktion zugesprochen wird, begünstigt. In der Flatterhaftigkeit der Kurse und in den spekulativen Blasen, in technischen Rückkopplungen, irrationalen Stimungsreflexen und kollektiven Infektionen, in den erheblichen, realwirtschaftlich schwer erklärbaren Wechselkursschwankungen und in ansteckenden spekulativen Währungsattacken werden Anzeichen dafür gesehen, dass sich die internationalen Finanzmärkte von den fundamentalen Wirtschaftskreisläufen abgelöst haben und nun negativ auf Investition, Produktion, Realeinkommen und Konsum zurückwirken. Die Planungssicherheit von Unternehmen, die langfristige Investitionsentscheidungen treffen und Neueinstellungen auf lange Sicht vornehmen wollen, die den Arbeitsmarkt und die Budgets solidarischer Sicherungssysteme entlasten könnten, werden massiv beeinträchtigt. Spekulationsgewinne sowie Monopolgewinne, die durch Finanzinnovationen entstehen können, werden zur Orientierungsmarke von Renditeerwartungen auf den Finanzmärkten. Diese wiederum dienen den Unternehmen als Vergleichsmaßstab und Entscheidungsregel für die Rentabilität einer Investition.

Die internationalen Finanzmärkte sind nicht nur durch das Machtgefälle zwischen den institutionellen Anlegern und atomisierten Kleinanlegern, sondern noch mehr von der Hierarchie der hegemonialen Leit- oder Ankerwährungen gegenüber den nicht konvertierbaren Weichwährungen geprägt. Die Notenbanken der Leitwährungsländer räumen dem Kampf gegen die Inflation absoluten Vorrang ein. Die Länder mit abhängigen Währungen sind gezwungen, in dem heute schneller ausgetragenen Wettlauf um Geldwertstabilität mitzulaufen. In dem Maße, wie sie in den Erwartungen der Ratingagenturen zurückbleiben werden, müssen sie Zinsaufschläge für das Abwertungsrisiko akzeptieren. Wollen sie vermeiden, dass ausländische Direktinvestoren abgeschreckt werden, müssen sie eine „Dollarisierung“ (oder „Euroisierung“) hinnehmen.

Die Auflagenpolitik des Internationalen Währungsfonds bei der Krisenregelung ist inzwischen an Stelle einer Lösung zu einem Teil des Problems der Auslandsverschuldung geworden. Seine ursprüngliche Aufgabe, kurzfristige Zahlungsbilanzdefizite zu finanzieren, hat er gegen die Rolle eingetauscht, als internationale Agentur der Länder mit hegemonialen Währungen und der institutionellen Anleger vor allem in den USA aufzutreten. Manche sprechen sogar von einem „Wallstreet-Treasury-IMF-Komplex“. Die Beteiligung des IWF an einer Umschuldung stellt zwar die Kreditwürdigkeit des Schuldnerlandes vorübergehend wieder her und mobilisiert öffentliche oder private Kreditgeber. Aber die Auflagen zur Strukturanpassung setzen einseitig auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen, auf strenge Haushaltsdisziplin und Reduktion der öffentlichen Kreditaufnahme, Neuordnung der Staatsausgaben durch den Abbau von Subventionen und der Beschäftigung im öffentlichen Sektor (mit Ausnahme der Ausgaben für Gesundheit und Bildung), Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage, Liberalisierung der Finanzsysteme, marktgerechte Zinssätze, wettbewerbsgerechte Allokation von Kapital, stabile Wechselkurspolitik, die den Export begünstigt, Liberalisierung des Außenhandels, Privatisierung von Staatsbetrieben, Deregulierung der Wirtschaft, Reform des Eigentumsrechts und Eigentumsgarantien.

In diesen Vorschlägen verkörpern sich die Glaubenssätze einer Marktdogmatik, die in der wirtschaftswissenschaftlichen Hauptströmung mitschwimmt, nämlich Geldmengensteuerung, Rückzug des Sozialstaates, Spreizung der Einkommen bzw. deren reale Senkung für die Bevölkerungsmehrheit, Gewinnanreize für private Investitionen und Exportförderung. Bisher haben sie allzu oft die Versorgungslage der breiten Bevölkerung radikal verschlechtert, die Arbeitslosigkeit erhöht, die Produktion schrumpfen lassen und die Kreditabhängigkeit vergrößert, ohne dass der Schuldendienst aus den Exporten aufgebracht werden konnte. Vielfach heizen sie ein exportorientiertes Wachstum an, das die ökologischen Risiken: Rodung, Bodenerosion und Verwüstung erhöht.

Für dieses Krisenmanagement hat der US-amerikanische Wirtschaftswissenschaftler John Williamson den Begriff des „Washington-Consensus“ geprägt.

Die Strukturanpassungsprogramme, die in einigen Ländern Lateinamerikas rigide durchgeführt wurden, haben die Inflationsraten und die Defizite der Haushalte drastisch gesenkt, den Wechselkurs durch die Bindung an eine Leitwährung stabilisiert sowie beachtliche bis mäßige Wachstumsraten ermöglicht. Aber gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit erheblich gestiegen, die Reallöhne sind gefallen, die Schieflage der Einkommens- und Vermögensverteilung hat sich verschärft, die Nahrungsmittelproduktion pro Kopf der Bevölkerung ist gesunken, die Sozialausgaben sind geschrumpft. So wirbt der frühere stellvertretende Präsident der Weltbank, Joseph Stiglitz für einen „Post-Washington-Consensus“: Die soziale Dimension der Strukturanpassungsprogramme müsse stärker gewichtet werden – Basisgesundheitsversorgung, Grundbildung und öffentliche Infrastruktur; die nationale Sparrate müsse erhöht und die Investitionsneigung angeregt werden; die gesetzlichen Institutionen und Regeln (good governance) sollten neu geordnet und gefestigt werden.

Die Kapitalimporte in Entwicklungsländer unterliegen einem ambivalenten Urteil. Eine sogenannte „Sparlücke“ erzwingt keinen Kapitalimport. Deren theoretische Grundlage darf bestritten werden, als würden die Sparfähigkeit und die Sparneigung die Investitionsneigung und das Investitionsniveau bestimmen. Mindestens ebenso plausibel ist die Theorie, dass die Investitionsneigung der Unternehmen durch die Absatz- und Gewinnerwartungen bestimmt ist, dass sie daraufhin bei den mit Geldschöpfungspotenzial ausgestatteten Banken Kredite aufnehmen, Arbeitnehmer einstellen und entlohnen, Produktionsanlagen kaufen, produzieren, absetzen und mit einem Teil ihres Verkaufserlöses die Kredite zurückzahlen. Das inländische Sparen ist dann die Resultante von Investition, staatlichem Defizit und Leistungsbilanzüberschuss. Der Schlüssel einer dynamischen Entwicklungswirtschaft liegt deshalb in der Geld- und Kreditschöpfung des heimischen Bankensektors. Kapitalimporte können dagegen zu dauernden Leistungsbilanzdefiziten führen. Bisher galt als unbestritten, dass Überschüsse in der Handels- und Dienstleistungsbilanz Kapitalexporte induzieren, während Defizite in der Handels- und Dienstleistungsbilanz Kapitalimporte induzieren. An diesen Indikatoren waren leistungsstarke und leistungsschwache Volkswirtschaften zu erkennen. Umkehrt gilt jedoch auch, dass massive Zuflüsse von Kapital Leistungsbilanzdefizite und hohe Nettokapitalexporte Leistungsbilanzüberschüsse bewirken können. Gleichgültig, wie die Kausalität zwischen Handels- und Finanzströmen gerichtet ist: Dauernde Leistungsbilanzdefizite und Nettokapitalimporte desavouieren die Theorie nachholender Entwicklung, solange die Industrieländer ihre Leistungsbilanzüberschüsse nicht abbauen und ihre Kapitalexporte zurückführen.

4. *Die begrenzten Erfolge der auslandsverschuldeten Weltmarktintegration können zu einem Anstoß werden, die ökonomische und monetäre Lernfähigkeit wiederzugewinnen.*

Ein überzeugender Beweis, dass die weltwirtschaftliche Integration durch Auslandsverschuldung ein vorrangiges Ziel und Mittel menschlicher Entwicklung sei, steht noch aus.

Menschliche Entwicklung lässt sich umschreiben als individuelle und kollektive Ermächtigung, am materiellen Wohlstand, an der gesellschaftlich organisierten Arbeit, an den wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden und einen angemessenen Zugang zu Bildung, Gesundheit und intakter Umwelt zu erhalten. Weltwirtschaftliche Integration ist derzeit nur unter Tauschverhältnissen zu erreichen, die von kapitalistischen Machtasymmetrien und insbesondere von hegemonialen Finanzmärkten diktiert werden. Solange der Handel zwischen den weltwirtschaftlichen Zentren weithin intra-sektoraler Handel ist und für den Zentrum-Peripherie-Handel der intersektorale Handel, also der Handel mit Gütern unterschiedlicher ökonomischer Qualität unter disparaten Produktions- und Marktbedingungen als Restgröße übrig bleibt, sitzen die Entwicklungsländer am kürzeren Hebel. Natürliche Rohstoffe werden nämlich zunehmend durch synthetische Produkte ersetzt oder durch technische Entwicklungen entbehrlich. Unter solchen Bedingungen ist es eher unwahrscheinlich, dass die weltwirtschaftliche Integration durch Auslandsverschuldung keine Entwicklungsbarriere ist, die in Afrika, Lateinamerika und selbst in Teilen Asiens „verlorene Jahrzehnte“ verursacht, sondern sich zu einem Entwicklungsmotor entwickelt.

Kann ein „Entwicklungspfad von unten“, eine lokale Integration als Alternative entworfen, erlernt und beschritten werden? Können die strukturelle Heterogenität zwischen Exportsektor und Binnenmarkt, formeller und informeller Wirtschaft, Landwirtschaft und Handwerk aufgehoben und der monetäre wieder an den realwirtschaftlichen Kreislauf angekoppelt werden? Dazu bieten sich vier Netzwerke an. Erstens ein Netzwerk von Familienwirtschaften, die Bauernhöfe, Handwerksbetriebe, Einzelhandelsgeschäfte, Arztpraxen und Reparaturwerkstätten umfassen. Das wirtschaftliche Handeln ist an Konsumbedürfnissen orientiert. Arbeit wird nicht als Kostenfaktor sondern als Produktivkraft begriffen. Zweitens ein Netzwerk staatlicher und unternehmerischer Entscheidungsträger, das Antinomien überwindet: zwischen Inflationsbekämpfung und einem Wachstum, das Vollbeschäftigung und Massenwohlstand bewirkt, zwischen ökonomisch souveränen Vermögenseigentümern und der Regierung als politischem Souverän, zwischen ausländischen Vermögenseigentümern und den Erwerbstätigen oder Konsumenten im Inland sowie schließlich zwischen solidarischer Absicherung abhängig Beschäftigter und der Selbstfinanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen. Drittens ein Netzwerk des realwirtschaftlichen und monetären Kreislaufs, das der Dominanz des nur kurzfristig in inländischen

Aktien und Schuldtiteln angelegten Finanzkapitals gegensteuert. Die Vielfalt der Mikrobanken und Armenbanken wird in einen pluralen Bankensektor integriert, den die Notenbank möglicherweise weniger restriktiv, stärker wachstumsorientiert und beschäftigungsfreundlich führen kann. Der monetäre Kreislauf würde durch Kredit- und Geldschöpfung alimentiert, um aussichtsreiche Investitionen kleiner und mittlerer Unternehmen zu finanzieren. Viertens ein Netzwerk zwischen landwirtschaftlicher Erzeugung und kleingewerblicher Industrie. Vor 150 Jahren hat Friedrich Wilhelm Raiffeisen eine „Reform- und Integrationsbewegung von unten“ angestoßen, die für Entwicklungsländer hochaktuell ist. Die Genossenschaftsbanken orientieren sich an den Grundsätzen der kollektiven Selbsthilfe und der Ortsbindung, sind den Interessen der örtlichen Produzenten verpflichtet, koppeln die Finanzströme an die Warenströme und achten darauf, dass die Kreditgeschäfte überschaubar bleiben. Raiffeisens Konzept ist vor zwanzig Jahren von den „Dorfbanken“ in Bangladesh kopiert worden. Über diese „Grameen-Banken“ hinaus ist in den letzten Jahren eine ganze Palette von „Microfinance“-Institutionen entstanden, die sich mit unterschiedlichen Konzepten darum bemühen, in der breiten Bevölkerung einen selbst tragenden, allmählich wachsenden Kreditkreislauf in Gang zu setzen.

Die erwähnten Alternativen sind als Denkanstöße zu verstehen, den engen Horizont des monetären Krisenmanagements aufzubrechen, der lediglich darin besteht, ein Vertrauen erweckende Schuldner-Moral aufzubauen, die Zahlungsfähigkeit der Schuldner wiederzustellen und ihre Kreditwürdigkeit zu verbessern. Mit dieser Strategie der internationalen Finanzinstitutionen sind weder zutreffende Analysen noch zukunftsfähige Therapien gewählt. Es kommt darauf an, Währungsfonds und Weltbank demokratisch und zivilgesellschaftlich zu reformieren, die Mit- bzw. Hauptverantwortung der wirtschaftspolitischen und finanzwirtschaftlichen Entscheidungsträger in den Industrieländern zu klären, ein internationales Insolvenzrecht für Staaten einzuführen und die Weichen auf eine armuts-, bedürfnis- und beteiligungsorientierte Entwicklungspolitik umzustellen.

Literatur

- Eberlei, Walter / Falk, Rainer / Wahl, Peter* (1999): Der Schuldenreport. Erlassjahr 2000, Siegburg.
- Falk, Rainer* (1999): Die systemgerechte Verarbeitung von Schuldenkrisen in: *Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung WEED* (Hg.): Schuldenreport 1999, S. 25–36.
- Herr, Hansjörg* (1992): Geld, Währungswettbewerb und Währungssysteme. Theoretische und historische Analyse der internationalen Geldwirtschaft, Frankfurt am Main.
- (1999): Finanzströme und Verschuldung in: *Stiftung Entwicklung und Frieden* (Hg.): *Globale Trends 2000*, Frankfurt am Main, S. 219–243.

- Hübner, Kurt* (1998): *Der Globalisierungskomplex. Grenzenlose Ökonomie – grenzenlose Politik?*, Berlin.
- Menzel, Ulrich* (1993): *Das Ende der dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, 3. Auflage, Frankfurt am Main.
- Müller, Johannes* (1996): Die internationale Schuldenkrise – ein ethisches Problem, in: Becker, Jörg u. a. (Hg.): *Ethik in der Wirtschaft. Chancen verantwortlichen Handelns*, Stuttgart, S. 99–114.
- Morazán, Pedro* (1997): Noch nicht überwunden. Verschuldung blockiert weiter die Entwicklung der ärmsten Länder, *Herder Korrespondenz* 51 (1997), S. 30–35.
- Nitsch, Manfred* (1999): Vom Nutzen des monetär-keynesianischen Ansatzes für Entwicklungstheorie und -politik in: Renate Schubert (Hg.): *Neue Wachstums- und Außenhandelsstheorie. Implikationen für die Entwicklungstheorie und -politik* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 269), Berlin, S. 183–214.
- Raffer, Kunibert*: Das „Management“ der Schuldenkrise: Versuch wirtschaftlicher Sanierung oder Instrument neokolonialer Dominanz?, in: Christof Parnreiter / Andreas Novy / Karin Fischer (Hg.): *Globalisierung und Peripherie*, Frankfurt am Main, S. 95–119.
- Siebke, Jürgen* (Hg./1991): *Monetäre Konfliktfelder der Weltwirtschaft* (Schriften des Vereins für Sozialpolitik NF 210), Berlin.
- Schelkle, Waltraud / Nitsch, Manfred* (Hg./1995): *Rätsel Geld. Annäherungen aus ökonomischer, soziologischer und historischer Sicht*, Marburg.
- Stiglitz, Joseph E.* (1998): More instruments and broader goals. Moving toward the Post-Washington Consensus, in: Gudrun Kochendörfer-Lucius / Boris Pleskovic (Hg.): *Development Issues in the 21st Century* (Villa Borsig Workshop Series 1998) Berlin – Washington D.C.: DSE – Worldbank, S. 11–39.
- Ziesemer, Thomas* (1997): *Ursachen von Verschuldungskrisen. Theorie, Empirie und Politik*, Berlin.

Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojektes „Regulierung internationaler Finanzmärkte – eine wirtschaftsethische Reflexion“.

Akteure und Interessengruppen bei der Lösung der Schuldenkrise

Von Franz Nuscheler und Walter Eberlei

Eine allgemein gültige Analyse von Akteuren und Interessengruppen bei der Lösung der Schuldenkrise ist nicht möglich, weil es sich bei der Verschuldung der Dritten Welt um *verschiedene* Schuldenkrisen handelt. Die lateinamerikanische Krise (vor allem der 80er Jahre), die Schuldenkrise der ärmsten Länder zumeist Sub-Sahara Afrikas (seit den 70er Jahren bis heute), die Schulden- und Finanzkrise Südostasiens (in der zweiten Hälfte der 90er Jahre) sind differenziert zu betrachten. Hinzu kommt die Schuldenproblematik osteuropäischer Reformländer, vor allem Russlands. Da die lateinamerikanische wie auch die südostasiatische Schuldenkrise in diesem Band gesondert behandelt werden (vgl. Beiträge von Pfister und Piazzolo), konzentriert sich der folgende Beitrag auf die Krise der ärmsten Länder, die *Highly Indebted Poor Countries (HIPC)s*.¹

Da der Beitrag insbesondere die *politics-Ebene*, also die Frage nach Akteuren, Entscheidungsprozessen und -konflikten behandelt, erscheint eine zweite Vorbemerkung zur *policy*-Dimension notwendig. Es wird in absehbarer Zeit nicht um eine abschließende Lösung der Schuldenkrise ärmster Länder gehen, sondern allenfalls um die Entschärfung der Schuldenkrise und um die Rückführung der Schuldenlast auf eine – wie auch immer definierte – Belastbarkeit der Schuldnerländer. Aspekte von Verschuldung und Überschuldung, Schuldenlast und Schuldenkrise werden die Entwicklungsprozesse ärmster Länder in den kommenden Jahrzehnten stets begleiten.

I. Das Schuldenregime

An der Bearbeitung des Schuldenproblems der ärmsten Länder ist ein komplexes Geflecht von nationalen und internationalen, staatlichen und privaten Akteuren beteiligt, die auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen In-

¹ Von IWF und Weltbank werden seit 1996 insgesamt 41 Länder, vor allem aus Sub-Sahara Afrika, als besonders arm und besonders hoch verschuldet eingestuft. Für diese Ländergruppe wird unter der Überschrift „HIPC-Initiative“ seither ein besonderes Schuldenmanagement betrieben.

teressen auf Verhandlungsprozesse einwirken. Zur Analyse dieses Geflechts soll im Folgenden ein Konzept verwendet werden, das in der jüngeren politikwissenschaftlichen Debatte über die Gestaltung von Politik in Zeiten der Globalisierung den Versuch unternimmt, neuartige Konstrukte in der internationalen Politikarena zu beschreiben. Dieses Konzept unter dem Stichwort *Internationale Regime* wurde 1983 von Stephen Krasner wie folgt zusammengefasst:

„Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations“.²

Für das Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) ist „die Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit durch internationale Regime mit verbindlichen Kooperationsregeln, die auf eine Verrechtlichung der internationalen Kooperation abzielen“ ein wesentlicher Teil der Konzeption von *Global Governance*. Nach diesem Verständnis sind Regime Teil einer neuen Weltordnung, mehr noch: sie sind „Bausteine der Global-Governance-Architektur“.³

Die Regime-Konzeption geht davon aus, dass Staaten ihre nationalen Handlungsspielräume in bestimmten internationalen Politikfeldern durch die Verlagerung von Kompetenzen an *Internationale Regime* erheblich eingeschränkt haben.⁴ Zahlreiche Autoren postulieren dies insbesondere auch für weltwirtschaftliche Politikfelder.

Die westlichen Regierungen gingen am Ende des Zweiten Weltkriegs von der Annahme aus, dass nur ein liberaler Welthandel einschließlich stabiler Währungsbedingungen und eines Abbaus der sozio-ökonomischen Ungleichheiten der Weltregionen eine tragfähige Basis für eine Nachkriegsordnung sein könne, die dem Frieden und nicht zuletzt auch eigenen Wirtschafts- und damit Wohlfahrtsinteressen dient.

„Aus dieser Bedarfslage entwickelten sich drei Regime als Gerüst kooperativer internationaler Wirtschaftsbeziehungen: das Weltwährungsregime mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) an der Spitze, das Handelsregime mit dem GATT als Zentrum und das Regime wirtschaftlicher Entwicklung, das sich um die Weltbank gruppiert“.⁵

² Krasner (1983), S. 2.

³ Nuscheler/Messner (1996), S. 4 bzw. S. 7.

⁴ Diese Einschränkung korrespondiert in gewisser Weise mit einer gleichzeitigen Erweiterung der Lösungskompetenz, da Lösungen im nationalen Alleingang nicht möglich oder weniger erfolgsträchtig wären.

⁵ Müller (1993), S. 56. Die Entstehung von Regimen im Bereich der Weltwirtschaft wird von Müller ausführlich erörtert.

Insbesondere das Währungsregime und das Regime zur Entwicklungsfinanzierung wurden ab Ende der 70er Jahre mit der wachsenden Verschuldung der Entwicklungsländer konfrontiert. Nach Joachim Betz trat das in Bretton Woods gegründete „Regime zur Defizitfinanzierung und Umschuldung“, das er zunächst strikt vom Regime der „Finanzierung von Entwicklungsprojekten“ trennt, mit dem Ausbruch der Schuldenkrise 1982 in eine neue Phase.⁶ Ähnlich wie Harald Müller sieht auch Betz nach 1982 eine Annäherung der beiden Regime im Bereich der Zahlungsbilanzfinanzierung und Entwicklungsfinanzierung und erkennt schließlich eine „Grenzverwischung“ zwischen beiden Regimen. Müller lässt offen, ob durch die Annäherung der beiden von ihm genannten Regime ein explizit neues Regime geschaffen oder ob nur ein neues Problem von bestehenden Regimen bearbeitet wurde. Betz spricht dagegen zumindest für die Phase ab Mitte der 80er Jahre auch explizit von einem „Schuldenregime“.⁷ Es habe sich

„(...) zur kooperativen Bearbeitung mehr oder weniger temporärer Liquiditäts- und Schuldenkrisen souveräner Schuldner ein System eng miteinander verzahnter Institutionen und informeller Verhandlungsforen entwickelt, die auf bestimmten Prinzipien und Normen beruhen und nach fixierten Regeln und Verhaltensroutinen verfahren und sich sowohl durch Dauerhaftigkeit – also auch eine gewisse Unabhängigkeit von den sie erzeugenden Macht- und Interessenstrukturen – als auch durch Effektivität auszeichnen“.⁸

Die Analyse der Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren des Regimes zum Management der Schuldenkrise macht deutlich, dass alle vier Kategorien gut zu beschreiben sind.⁹ Insoweit hat Betz also Recht:

„Die regelgeleitete Bearbeitung von Schuldenproblemen im Internationalen System erfüllt (...) jene Kriterien, die es erlauben, sie als Internationales Regime anzusehen“.

Wenn nach den wesentlichen Institutionen des Schuldenregimes zur Bearbeitung der Krise der ärmsten Länder gefragt wird, so sind in erster Linie die öffentlichen Gläubiger als Akteure erkennbar. Bilaterale und multilaterale öffentliche Gläubiger halten etwa 90 Prozent der Forderungen an die Ländergrup-

⁶ Betz (1989), S. 183 und 188.

⁷ Müller (1993), S. 80–83; Betz (1989), S. 193. Ähnlich geht Biersteker von einem „Global Debt Regime“ aus (1995: 2). Für Regime in diesem Politikfeld werden auch andere Begriffe genutzt, darunter: „International Financial Regime“ (Bird Hg./1990), „Monetary Regime“ (Eichengreen Hg./1992), „Weltwährungsregime“ (Müller 1993) oder „weltwirtschaftliche(s) Entwicklungsregime“ (Tetzlaff/Nord (1996), S. 21). All diese Ansätze gehen mit zwar jeweils etwas anderen Akzentsetzungen, aber doch im wesentlichen übereinstimmend davon aus, dass ein Regime die internationalen Finanzbeziehungen und damit auch das Problem der Schuldenkrise auf der Basis anerkannter Prinzipien und Normen regelt.

⁸ Betz (1989), S. 179.

⁹ Vgl. dazu ausführlicher Eberlei (1999b), S. 9.

pe der *Highly Indebted Poor Countries (HIPC)s*, während kommerzielle Gläubiger eine nur nachgeordnete Rolle spielen. Im Bereich der bilateralen Gläubiger spielt der Pariser Club die entscheidende Rolle, im zweiten Bereich der Internationale Währungsfonds und die Weltbank. Diese Institutionen haben jedoch in den vergangenen Jahren häufig Weichenstellungen der G7-Wirtschaftsgipfel aufgenommen. Daher richtet sich der Blick zunächst auf die Funktion der G7 im Schuldenregime.

II. Die G7-Staaten

Seit den frühen 80er Jahren trifft die G7 politische Richtungsentscheidungen hinsichtlich der Schuldenkrise der Entwicklungsländer.¹⁰ Eine intensive Auseinandersetzung mit der Verschuldungsproblematik begann nach dem Mexiko-Schock vom August 1982. Der darauf folgende G7-Gipfel in Williamsburg / USA formulierte die Strategie der G7:

„We agree to a strategy based on: effective adjustment and development policies by debtor nations; adequate private and official financing; more open markets; and worldwide economic recovery. (...) We encourage closer cooperation and timely sharing of information among countries and the international institutions, in particular between the International Monetary Fund (IMF), the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), and the GATT“.¹¹

Diese Strategie, in der von Schuldenerlass noch keine Rede war, basierte auf der vorherrschenden Bewertung des Problems als Illiquiditätskrise. Diese Strategie wurde in den Folgejahren bestätigt, ab 1984 auch häufig mit dem Hinweis auf die zentrale Rolle des IWF im Schuldenmanagement.

Während zunächst vor allem Lateinamerika im Brennpunkt des Krisenmanagements stand (entsprechend dem Risiko für die Gläubiger), kamen zunehmend auch die ärmsten Länder in den G7-Diskussionen über Verschuldung vor. Ein Auslöser dafür dürfte auch die schwere Hungerkatastrophe in Afrika Mitte der

¹⁰ In der Weltwirtschaftskrise Anfang der 70er Jahre verdichtete sich die wirtschaftspolitische Kooperation zwischen großen westlichen Industrieländern. Im November 1975 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der USA, Japans, Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und Italiens zum ersten „Weltwirtschaftsgipfel“ (der 1976 um Kanada zur Siebenergruppe ergänzt wurde). Seit 1975 finden diese mehrtägigen Gipfeltreffen einmal jährlich in einem der beteiligten Länder statt. Unter „G7“ ist jedoch nicht nur dieses jährliche Treffen zu verstehen, auch wenn es ohne Zweifel den höchsten öffentlichen Aufmerksamkeitswert findet. Neben den Treffen der Staats- und Regierungschefs gibt es inzwischen ein Geflecht von Beziehungen und eine Vielzahl von Zusammenkünften auch auf der Ebene von Ministern (v.a. Finanzminister) sowie von Staatssekretären und Mitarbeitern/-innen der Arbeitsebenen.

¹¹ G7-Gipfel in Williamsburg 1983, Abschnitt 4 der Abschlusserklärung. Zu den Abschlusserklärungen vgl. Literaturhinweise zu G7.

80er Jahre gewesen sein, die auf den Gipfeln in Bonn 1985 und Tokio 1986 eine Rolle spielte. Die Diskussion um finanzielle Unterstützung für die ärmsten Länder wurde durch dieses Ereignis intensiviert. Doch erst der Gipfel in Venedig 1987 zeigte stärkeres Bewusstsein für die Schuldenkrise der ärmsten Länder. Erstmals wurde von „unmanageable debt burdens“ der ärmsten Länder gesprochen.¹² Hier wurde auch die Möglichkeit diskutiert, die im Pariser Club umgeschuldeten Handelskredite für diese Länder zu konzessionären Bedingungen zu behandeln, konkret: für umgeschuldete Forderungen Zinssätze unterhalb des Marktniveaus zu vereinbaren. Seit 1987 stand die Verschuldung der ärmsten Länder in jedem Jahr wieder auf der Tagesordnung der G7. Das Zusammenspiel mit dem Pariser Club wurde dabei sehr deutlich. Ein langjähriges Mitglied der deutschen Delegation im Pariser Club brachte es im Interview auf folgende Formulierung: „Die G7 beschließen, was zu tun ist. (...) Der Pariser Club setzt das um“.¹³

In der Tat lässt sich dieser Zusammenhang nachweisen. Schon die Formulierung im Abschlussdokument des Gipfels in Toronto 1988 machte deutlich, wer die Entscheidung fällt und wer sie ausführt. Dort heißt es:

„We have achieved consensus on rescheduling official debt of these countries within a framework of comparability that allows official creditors to choose among concessional interest rates usually on shorter maturities, longer repayment periods at commercial rates, partial writeoffs of debt service obligations during the consolidation period, or a combination of these options. (...) The Paris Club has been urged to work out necessary technicalities to ensure comparability by the end of this year at the very latest“.¹⁴

Die Vorgaben der Gipfel wurden stets auch von jenen Gläubigerländern akzeptiert, die nicht zur Siebenergruppe gehören. Formal könnten diese Länder die Umsetzung von G7-Beschlüssen im Pariser Club verhindern, da dieses Gremium nur Entscheidungen im Konsens trifft. De facto ist es dazu in keinem einzigen Fall gekommen, auch wenn sich kleinere Gläubigerländer gelegentlich „auf die Füße getreten (fühlen)“, wie ein deutsches Delegationsmitglied es im Gespräch ausdrückt. Dies ändert aber nichts daran, dass die G7-Länder die Weichen stellen. Letztlich, so wird argumentiert, hielten die G7-Länder ja auch den größeren Teil der Forderungen, um die es im Pariser Club geht.

Da sich die G7-Länder wie auch der Pariser Club nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner bewegen können, sind Entscheidungsprozesse oft langwierig und schwierig. Während Frankreich, Großbritannien sowie Kanada häufiger für Entwicklungsländer positive Positionen einnahmen und zum Beispiel weite-

¹² G7, Abschlusserklärung Venedig 1987, Abschnitt 27.

¹³ Zitiert nach Eberlei (1999a), S. 110. Zum folgenden vgl. dort, S. 110–112.

¹⁴ G7-Abschlusserklärung Toronto 1988, Abschnitt 30.

re Schuldenerlasse einforderten, erwiesen sich die drei wirtschaftsstärksten Industrieländer USA, Japan und Deutschland in der Vergangenheit in der Regel als Bremser, ebenso auch Italien.

Die G7 sind ohne Zweifel ein wichtiges Forum der Politik-Koordination großer Gläubigerländer. Mit ihren politischen Richtungsentscheidungen steuert die G7 nicht nur den Pariser Club, sondern dank des hohen Kapital- und Stimmenanteils auch die Exekutivgremien von IWF und Weltbank.

III. Der Pariser Club – die bilaterale Ebene

Der Pariser Club gilt vielen als die zentrale internationale Institution im Management der Schuldenkrise der ärmsten Länder. Hier verhandeln die Gläubigerregierungen mit ihren Schuldnern – jeweils Land für Land („case by case“) – über die öffentlich-bilateralen Schulden der Länder des Südens, insbesondere über Schulden aus nicht-konzessionären Krediten.¹⁵ Als die größten Gläubiger der Entwicklungsländer sind die größeren OECD-Regierungen in der Regel an allen Umschuldungsverhandlungen im Club beteiligt.¹⁶ Die deutsche Bundesregierung ist einer der wichtigen Gläubiger im Pariser Club. Deutschland, Japan, Frankreich und die USA halten gemeinsam rund die Hälfte aller Forderungen an die hochverschuldeten Länder des Südens.¹⁷

Der Pariser Club besteht seit 1956 (erste Umschuldung mit Argentinien). Seit 1974 besitzt er ein ständiges Sekretariat in Paris, finanziert vom französischen Finanzministerium. Der Club kommt regelmäßig in der französischen Hauptstadt zusammen, in den vergangenen Jahren fast monatlich. Das Procedere der Verhandlungen in Paris hat sich über viele Jahre entwickelt, ist aber nicht fest-

¹⁵ Damit sind im Gegensatz zu den konzessionären Krediten im Rahmen der Entwicklungshilfe hier vor allem die Kredite zur Finanzierung von Handelsgeschäften gemeint. Die Entwicklungshilfe-Kreditforderungen an ärmste Länder (LDC) können bilateral verhandelt werden. Die Entwicklungshilfe-Kredite an andere Empfängerländer werden jedoch in die Verhandlungen des Clubs einbezogen, auch wenn es Gläubigerländern freigestellt ist, Forderungen aus der Entwicklungshilfe in bilateralen Verhandlungen umzuschulden, umzuwandeln oder zu erlassen.

¹⁶ Ständige Mitglieder des Clubs sind Australien, Belgien, Kanada, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Spanien, die USA und – seit September 1997 – auch Russland. Weitere Gläubiger kommen von Verhandlung zu Verhandlung hinzu, abhängig vom jeweiligen Schuldnerland. Gelegentlich sitzen sogar Schuldnerländer „auf der anderen Seite“: So nahm Brasilien seit 1980 an mehreren Umschuldungsverhandlungen im Pariser Club als Gläubiger teil.

¹⁷ Vgl. *Martin* (1994), S. 14–16.

geschrieben.¹⁸ Den Antrag für eine Umschuldungsverhandlung stellt der Schuldner. Die Treffen des Pariser Clubs dauern selten länger als ein oder zwei Tage. Die Gespräche umfassen drei Abschnitte: Es geht in der Regel jeweils um allgemeine Fragen („methodology session“), um den Informationsaustausch unter den Gläubigern über verschiedene Schuldnerländer („tour d’horizon session“) und um konkrete Umschuldungsverhandlungen mit einem Schuldnerland.

Die Stationen einer Umschuldung lassen sich wie folgt skizzieren:¹⁹ Nachdem das Schuldnerland den Antrag auf Umschuldung gestellt hat, wird im Rahmen einer „tour d’horizon-session“ des Clubs grundsätzlich über den Fall gesprochen und ein Termin für eine Umschuldungsrunde verabredet. In einer der folgenden Sitzungen des Clubs skizziert dann das Schuldnerland die eigene Situation und begründet den Antrag. Diese Schilderung wird durch Berichte des IWF, der Weltbank, der UNCTAD sowie gelegentlich weiterer Institutionen ergänzt. Nun verlassen die Schuldner-Vertreter den Raum und treffen erst wieder mit den Gläubigern zusammen, wenn das Ergebnis der Verhandlungen vorliegt. In der Zwischenzeit vermittelt das Sekretariat des Pariser Clubs zwischen den Gläubigern in einem Raum und den Schuldnern in einem anderen. Das Sekretariat leitet die Gläubiger-Gespräche mit einer eigenen Einschätzung ein. Nun werden reihum die Gläubiger aufgerufen, ihre Ausgangsposition zu markieren. Orientierung dabei liefert eine Vorlage des Sekretariats, die eine Liste der zu verhandelnden Punkte beinhaltet. Das Alphabet verhilft der deutschen Delegation als „Allemagne“ zum ersten Statement. Auf der Basis der Statements wird nun diskutiert. Der kleinste gemeinsame Nenner markiert dann das erste Verhandlungsangebot an den Schuldner, das in der Regel sehr restriktiv ist.

Die Schuldnerland-Delegation diskutiert das Angebot. Das kann zwei bis drei Stunden dauern und gibt den Gläubigern Gelegenheit, innerhalb der eigenen Delegation oder auch zwischen Delegationen zu diskutieren und mögliche Verhandlungsspielräume auszuloten; ggf. auch „Bremser“ zu überzeugen, dass sie sich bewegen müssen. Das Schuldnerland reagiert mit einem Gegenvorschlag, der ebenfalls durch das Sekretariat übermittelt wird. Weitere Vorschläge gehen dann gelegentlich über viele Stunden hin und her. Am Ende einer Ver-

¹⁸ Autoren wie Rieffel (1985), Sevigny (1990) und Martin (1991) haben mit ihren Arbeiten detaillierte Innenansichten der Club-Verhandlungen vorgelegt. Vgl. zum Pariser Club ferner Camdessus (1984); Bohnet (1990); Brown (1990); von Korff-Schmising (1992), Vourc’h (1992); UNITAR (1993) sowie Ebenroth u.a. (1995). Für die am Pariser Club beteiligten Bundesministerien hat das BMWi einen Grundsatzvermerk erarbeitet, der die wichtigsten Regeln beschreibt; vgl. BMWi (1995).

¹⁹ Die folgende Darstellung basiert wesentlich auf einem Interview mit einem BMWi-Mitarbeiter, der zeitweise die deutsche Delegation im Pariser Club leitete. Vgl. aber auch die in der vorangegangenen Fußnote angegebene Literatur.

handlungsrunde wird ein Ergebnisprotokoll („agreed minutes“) unterzeichnet.²⁰ Eine im Pariser Club vereinbarte Umschuldung muss von der Regierung des Schuldnerlandes anschließend mit jedem einzelnen Gläubigerland durch ein bilaterales Abkommen vertraglich konkretisiert werden. Dieses Verfahren hat in den vergangenen Jahren enorme personelle Ressourcen auf Schuldnerseite gebunden: Schätzungen gehen davon aus, dass allein die afrikanischen Regierungen in den Jahren 1980–1992 rund 8.000 separate Umschuldungsverhandlungen mit ihren Gläubigern führen mussten.²¹

Im Pariser Club sind von 1956 bis heute über 300 Abkommen mit über 70 Umschuldungsländern vereinbart worden. Die Ländergruppe der hochverschuldeten ärmsten Länder ist dabei stark vertreten. Fast alle der 41 HIPC-Länder haben bereits im Pariser Club umgeschuldet, auf sie entfielen über 160 Umschuldungen.²² Die Anzahl der Umschuldungsländer sagt allerdings noch nichts über die umgeschuldeten Kreditvolumina aus. Danach stehen Russland und Polen mit großem Abstand an der Spitze, gefolgt von Ägypten, Peru und Brasilien. Unter den 15 Ländern mit dem größten Umschuldungsvolumen befinden sich zwei HIPCs: Côte d'Ivoire und die Demokratische Republik Kongo (Ex-Zaire).²³ Die meisten anderen HIPCs, die im Club verhandelten, konnten bzw. mussten insgesamt weniger als eine Milliarde US-Dollar umschulden.

Die Bedingungen, unter denen eine Umschuldung im Pariser Club vorgenommen wird, sind sehr unterschiedlich. Neben den Standard-Konditionen, die vor allem die Middle-Income Countries erhalten und die keine Erlasskomponente beinhalten, gibt es seit 1988 eine Reihe von Optionen mit Erlasseffekt.

²⁰ Die „agreed minutes“ sind vertraulich. Es handelt sich dabei um etwa zehnteilige Dokumente, die nach einer Präambel und einigen Definitionen umfangreiche „Empfehlungen“ für die anstehenden bilateralen Umschuldungen beinhalten. Dies beginnt zunächst mit einer genauen Feststellung, welche Schulden in die Verhandlung einbezogen sind und welche nicht. Daran schließt sich eine detaillierte Auflistung der vereinbarten „terms of consolidation“ an. Es folgen generelle Empfehlungen, Klauseln und Auflagen – sowie schließlich die Unterschriften des Leiters der Schuldnerland-Delegation, des Vorsitzenden des Pariser Clubs sowie der Delegationsleiter aus den Gläubigerländern (die hier vorgenommene Darstellung des Protokolls orientiert sich an einem Umschuldungsprotokoll für Sambia, das den Verfassern vorliegt). Rechtlich gesehen ist das Protokoll „a recommendation inviting all parties concerned to implement it through the signing of bilateral rescheduling agreements“ (von *Korff-Schmising* (1992), S. 5). Vgl. auch *Ebenroth u.a.* (1995) zur rechtlichen Seite der Abkommen im Pariser Club.

²¹ Vgl. *Helleiner* (1993), S. 22.

²² Ausnahmen: Burundi, Laos, Myanmar, Ruanda, São Tome & Principe.

²³ Nigeria, das zwischen 1986 und 1991 dreimal im Pariser Club umschuldet, aber keine Aussicht auf Erlasse hatte, gilt seit 1998 nicht mehr als HIPC (vgl. IMF/World Bank 1998).

Anders als die Umschuldungsverhandlungen, die – zumindest für die kleinen Schuldnerländer der HIPC-Kategorie – relativ schnell abgewickelt werden, benötigen die grundlegenden Entscheidungen, zum Beispiel über die Einführung neuer Umschuldungsbedingungen, deutlich mehr Zeit. So verhandelten die Gläubiger des Pariser Clubs in den 80er Jahren fast ein Jahr lang miteinander, um sich auf die Einführung eines *multi-year rescheduling agreement* zu einigen, also eine Einbeziehung von Fälligkeiten mehrerer Jahre in die Umschuldung. Auch die Ausarbeitung der *Naples Terms* (1994) dauerte beispielsweise fast ein halbes Jahr. Die mühsamen Diskussionen um grundlegende Entscheidungen werden vor allem durch das Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners erschwert: Blockiert auch nur ein größeres Gläubigerland die Verhandlungen, so ist ein Ergebnis nicht möglich.

Während der Pariser Club in Routinefragen relativ stark durch die jeweiligen Delegationsmitglieder geprägt wird, bei denen es sich in der Regel um Regierungsbeamte handelt, werden grundlegende Entscheidungen – zumindest seit Anfang der 80er Jahre – durch die politischen Ebenen der G7-Regierungen vorgegeben. Nach dem Ausbruch der Mexiko-Krise 1982 entstand ein massiver Druck auf die großen Regierungen.

„There were intense political pressures for governments to act in a visible manner. Problems of this magnitude could not be left in the hands of the Paris Club technicians!“²⁴

IV. Weltbank und IWF – die multilaterale Ebene

Die *Weltbank* hat als Gläubiger eine hervorgehobene Bedeutung für die Verschuldungssituation der ärmsten Länder. Die Weltbank-Institutionen IBRD und IDA halten zusammengekommen fast ein Fünftel aller Forderungen an die HIPC. Darüber hinaus hat die Weltbank jedoch in den 80er Jahren – gemeinsam mit dem IWF – eine zentrale Bedeutung für die Entwicklung und Steuerung des Managements der Schuldenkrise erhalten. Doch die Weltbank ist kein politisch unabhängig und eigenständig agierender Akteur. Für die Policy der Weltbankgruppe sind ihre Eigentümer, die Anteilseigner, verantwortlich, das heißt vor allem die wirtschaftsstarken Industriestaaten der Welt.

Oberstes Organ der einzelnen Institutionen der Weltbankgruppe ist der *Gouverneursrat*. Jedes Mitgliedsland stellt einen Gouverneur (in der Regel ist dies ein Minister). Für entwicklungspolitische Policy-Entscheidungen ist das „De-

²⁴ Rieffel (1985), S. 35.

velopment Committee“ der Bretton-Woods-Zwillinge von Bedeutung.²⁵ Die 22 Mitglieder werden von den Ländern oder Ländergruppen gestellt, die auch die Exekutivdirektorien von Weltbank und IWF benennen.

Das *Exekutivdirektorium* der Weltbank ist das Entscheidungsgremium im Bereich der Tagespolitik und stellt Weichen auch darüber hinaus. Es besteht aus 24 Personen (Exekutivdirektoren = ED). Die fünf Mitgliedsländer mit den höchsten Kapitalanteilen – darunter auch Deutschland – stellen einen ständigen ED, ebenso wie die VR China, Russland und Saudi-Arabien, die Übrigen werden alle zwei Jahre von den anderen Mitgliedsländern gewählt, die ihre Stimmenteile *poolen*. Das Exekutivdirektorium ist gegenüber dem Präsidenten der Weltbank, der die laufenden Geschäfte führt, weisungsberechtigt. Entscheidend für Abstimmungen im Direktorium ist, dass sich das Stimmengewicht des einzelnen ED nach der Höhe des von ihm oder ihr vertretenen Kapitalanteils richtet. Daraus ergibt sich das Stimmenverhältnis, das den westlichen Industrieländern die Mehrheit im Direktorium beschert. Das heißt: Die Position der Weltbank in der Schuldenkrise der Entwicklungsländer bestimmt sich aus eigenen institutionellen Interessen (als großer Gläubiger), aus entwicklungspolitischen Zielsetzungen (verpflichtet dem Grundgedanken von Entwicklung basierend auf wirtschaftlichen Wachstumsstrategien) sowie – *last but not least* – durch politische Einflussnahme seiner Anteilseigner.

Der *Internationale Währungsfonds* (IWF) hat seit Anfang der 80er Jahre eine wichtige Akteursrolle in der Schuldenkrise der Entwicklungsländer übernommen. Dabei hat anders als bei der Weltbank die Kreditvergabe des IWF – und umgekehrt: das Schuldenproblem der ärmsten Länder gegenüber dem IWF – erst in den vergangenen Jahren eine zunehmende Bedeutung erlangt. Während der IWF in früheren Jahren ausschließlich kurzfristige Kredite zur Überbrückung von Zahlungsbilanzproblemen einzelner Länder vergab, hat sich die Institution Ende der 80er Jahre ein neues Instrument geschaffen, das der Entwicklungsfinanzierung zuzurechnen ist: die Kredite der (*Enhanced*) *Structural Adjustment Facility* (ESAF), die seit Ende 1999 unter dem Begriff *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) vergeben werden. Diese Kredite haben das zunehmende Gewicht des IWF als Gläubiger der ärmsten Länder deutlich verstärkt.²⁶ Im Rahmen der HIPC-Initiative hat der IWF es durchgesetzt, dieses

²⁵ Deutsch: Gemeinsamer Entwicklungsausschuss von Weltbank und IWF. Vollständiger engl. Titel: „Joint Ministerial Committee of the Board of Governors of the Bank and Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries“. Vgl. Deutsche Bundesbank (1997), S. 103–105, BMZ (1997), S. 240.

²⁶ Zur Rolle des IWF als Gläubiger vgl. *Fues* (1994); zur neueren Diskussion über ESAF vgl. *Eberlei* (1998), *Falk* (1998), *VENRO* (Hg./1998).

Instrumentarium auf Dauer zu verankern. Damit steht fest, dass der IWF sich längerfristig in der Entwicklungsfinanzierung engagieren will.

Wichtiger als die Gelder, die durch unmittelbare Kredite des IWF in Entwicklungsländer fließen, ist jedoch die damit verbundene Konditionierung. Ein IWF-Kredit an Entwicklungsländer ist in jedem Fall an ein Programm zur Anpassung der jeweiligen Volkswirtschaft gekoppelt. Diese Anpassungsprogramme, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten praktisch fast alle Entwicklungsländer akzeptieren mussten, enthalten eine Reihe von tief greifenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Sinne einer liberal strukturierten und weltmarktoffenen Wirtschaftsform. Das Design und die Beurteilung dieser Programme sind heftig umstritten. Darüber hinaus haben IWF-Kredite und IWF-Abkommen eine besondere Bedeutung, weil sie eine Signalfunktion für andere Gläubiger besitzen. Sie geben „grünes Licht“ für Kredite z. B. der Weltbank oder bilateraler Gläubiger oder auch für Umschuldungen im Pariser Club. Der IWF mit seiner wirtschaftsliberalen und weltmarktbezogenen Policy-Orientierung spielt somit eine zentrale Rolle im Management der Schuldenkrise der Entwicklungsländer.

Die Entscheidungsstrukturen im IWF sind denen der Weltbankgruppe vergleichbar. Oberstes Gremium ist der Gouverneursrat. Hier dominieren Finanzminister oder Notenbank-Abgesandte. Wie bei der Weltbankgruppe werden die laufenden Geschäfte vom Exekutivdirektorium geführt, der Geschäftsführende Direktor wird von den Exekutivdirektoren gewählt. Das Direktorium besteht aus 24 Exekutivdirektoren, von denen fünf von den IWF-Mitgliedern mit den größten Anteilsquoten – darunter Deutschland – ernannt werden. Wie bei der Weltbankgruppe bemisst sich das Gewicht der einzelnen Exekutivdirektoren an der Höhe der finanziellen Beteiligung des oder der von ihm vertretenen Landes / Länder am IWF. Auch hier gilt: Die reichen Industrieländer verfügen über die Mehrheit im Fonds.²⁷

In der Frage des Managements der Schuldenkrise haben die G7-Staaten den IWF zu ihrem wichtigsten Krisenmanager gemacht. Immer wieder wurde dem IWF in den Gipfel-Erklärungen eine Schlüsselrolle dabei zugesprochen,

²⁷ Die G7 haben zusammen etwa 45 Prozent der Stimmen in den IWF-Gremien, gemeinsam mit den Niederlanden, Belgien und Schweden (die sogenannte „Zehnergruppe“, der die Schweiz seit 1984 angehört) haben sie die absolute Mehrheit (vgl. Deutsche Bundesbank 1997, S. 19, 194–196). Abstimmungen sind in den IWF-Gremien allerdings selten, in der Regel werden Konsensbeschlüsse angestrebt. Vor dem Hintergrund der Stimmanteile bleibt abweichenden Meinungen allerdings auch wenig Raum. Zusätzlich unterstrichen wird der Einfluss der westlichen Industriestaaten durch eine „Sperrminorität“ der USA: Für verschiedene grundlegende Entscheidungen – z. B. aktuell: Verkauf von Goldreserven – ist eine 85 %-Mehrheit notwendig. Die USA halten einen Anteil von 17 Prozent.

Schuldnerländer zu wirtschaftspolitischen Anpassungen zu drängen.²⁸ Für Umschuldungen im Pariser Club ergibt sich daraus für den IWF eine starke Rolle: Bereits seit Anfang der 60er Jahre nimmt der Fonds an jeder Umschuldungsverhandlung im Club teil und gibt jeweils eine Analyse der finanziellen und wirtschaftlichen Situation des Schuldnerlandes. Zwar tragen auch Statements von Weltbank und UNCTAD im Pariser Club zur Meinungsbildung der Gläubigerdelegationen bei; dem Votum des IWF kommt jedoch häufig ein entscheidendes Gewicht zu. Die Frage, ob das Schuldnerland über ein aktuelles IWF-Abkommen verfügt, wird seit 1966 als Voraussetzung für eine Umschuldung angesehen. Nach einer Umschuldung im Club fällt dem Fonds die Rolle des Beobachters zu: Er berichtet den Gläubigern regelmäßig über Entwicklungen im Schuldnerland und kann damit mögliche weitere Verhandlungen des Landes im Club maßgeblich beeinflussen.²⁹

Die Position des IWF in der Schuldenkrise der Entwicklungsländer wird wesentlich von seinem Selbstverständnis geprägt, für währungs- und finanzpolitische (und nicht etwa für entwicklungspolitische) Fragestellungen zuständig zu sein.³⁰ In seinen Verhandlungen mit Schuldnerländern wird das Ziel proklamiert, durch wirtschaftspolitische Anpassungsmaßnahmen einerseits und Schuldenerleichterungen bzw. neue Finanzzuflüsse andererseits zu einem makroökonomischen Gleichgewicht zu kommen und die Länder in eine offene Weltwirtschaft zu integrieren.

Doch der IWF orientiert sich in seiner Politik keineswegs ausschließlich an eigenen Zielen und Prinzipien. Der politische Einfluss der G7-Länder ist erheblich. So konnte in etlichen Fällen nachgewiesen werden, dass politischer Druck von großen Gläubigerländern Verhandlungen des IWF mit Schuldnerländern deutlich beeinflusste.³¹ Sowohl das *agreement* als auch die Konditionen eines IWF-Abkommens sind offenbar davon abhängig, ob ein Schuldnerland über „Verbündete“ im Exekutivdirektorium verfügt. Auch vor den Umschuldungen

²⁸ Vgl. zum Beispiel die Gipfel-Erklärungen von London 1984, Abschnitt 8; Venedig 1987, Abschnitt 22; London 1991, Abschnitt 46; Lyon 1996, Abschnitt 49. Diese Schlüsselfunktion – oder anders herum: Diese Instrumentalisierung – wird auch dadurch unterstrichen, dass sich die G7-Finanzminister seit Mitte der 80er Jahre regelmäßig mit dem geschäftsführenden Direktor des IWF zur Beratung währungs- und wirtschaftspolitischer Fragen treffen (vgl. *Wagner* (1995), S. 94 f.).

²⁹ Vgl. *Brown* (1990), S. 5–10.

³⁰ Eine Begründung, mit der die Bundesbank Mitte der 90er Jahre gegen die Einrichtung der Enhanced Structural Adjustment Facility als dauerhafte Einrichtung protestiert hat. Vgl. zum Fonds und seinen Zielsetzungen *Körner u.a.* (1984), bes. S. 60–71; *Tetzlaff/Nord* (1996); Deutsche Bundesbank (1997), Kapitel I; aus der Perspektive einer Regimeanalyse vgl. *Müller* (1993), Kapitel 4.; siehe auch Eigendarstellungen des IWF (Internet: <http://www.imf.org>).

³¹ Vgl. *Brown* (1990), S. 10–17; *Martin* (1991), S. 45–48.

im Pariser Club gibt es Rückkoppelungen zwischen IWF und großen Gläubigerregierungen, um die Empfehlung des Fonds an den Pariser Club abzustimmen. Dies geht oft so weit, dass der IWF bei den größeren Gläubigerregierungen anfragt, welche Empfehlungen er im Pariser Club im Rahmen einer Umschuldung geben kann, obwohl seine Rolle dort an sich die eines unabhängigen Sachverständigen darstellen soll, um die finanzielle Lage eines Schuldnerlandes und seine Wirtschaftspolitik zu beurteilen. Auf Anfrage eines deutschen Parlamentariers im Zusammenhang mit der Nicaragua-Umschuldung 1995/96 berichtete der deutsche Exekutivdirektor im IWF freimütig, dass vom Fonds „grundsätzlich kein „Erlaßbedarf“ angenommen würde, sondern nach Rücksprache mit den Gläubigern realistischerweise zu erwartende „Erlaßangebote“ der Gläubiger in die IWF-Berechnungen eingestellt (werden)“. Der Exekutivdirektor in seinem Brief an den Parlamentarier weiter:

„Wir selbst (d. h. das Büro des deutschen Exekutivdirektors, Verf.) haben wiederholt auf Weisung des Bundesfinanzministeriums den Stab zu diesem Verhalten angehalten, um die Gespräche im Pariser Club nicht durch etwaige „Annahmen“ zu präjudizieren“. ³²

Dem IWF kommt also eine wesentliche Funktion im Schuldenregime zu – hinter dem Fonds aber steht die Politik der Industrieländer, insbesondere die Politik der G7-Länder. Der IWF ist, so resümierte eine Hamburger Forschergruppe um Rainer Tetzlaff bereits zu Beginn des Schuldenkrisen-Managements, „eine Organisation des Westens zur Durchsetzung seiner Interessen“. ³³

Neben IWF und Weltbank gibt es eine Reihe von multilateralen Institutionen, die ebenfalls als Gläubiger gegenüber ärmsten Ländern auftreten und als Teil eines Schuldenregimes identifiziert werden könnten. Sie spielen jedoch für die Situation der HIPC's keine Rolle, die mit derjenigen von IWF oder Weltbank vergleichbar wäre. Daher werden diese Institutionen in der weiteren Analyse vernachlässigt. ³⁴ Erwähnenswert ist, dass die African Development Bank (AfDB) zwar ein relevanter Gläubiger für ärmste Länder in Afrika ist, sie ist finanziell aber völlig von den Beiträgen der Industrieländer abhängig, und diese bestimmen auch die Entscheidungen der Bank, darunter auch Deutschland, das über 9 Prozent des Kapitalanteils zeichnet. Als politischer Akteur spielt die AfDB – vor allem auch wegen ihrer in den 90er Jahren desolaten finanziellen Situation – keine Rolle für die Formulierung der internationalen Gläubigerstrategie.

³² Zitiert nach Eberlei (1999a), S. 117 f. Dem Autor liegt eine Kopie vor.

³³ Körner u.a. (1984), S. 60.

³⁴ Es handelt sich dabei um die regionalen Entwicklungsbanken, um Institutionen der Europäischen Gemeinschaft und um arabische Institutionen.

V. Nationale Regierungen und ihre Handlungsspielräume

Ausgehend von der These eines internationalen Schuldenregimes stellt sich die Frage nach der Rolle nationaler Politiken in diesem Problemfeld. In der politischen Praxis wird die Eigenständigkeit nationaler Gläubigerpolitiken, z. B. einer „deutschen Gläubigerpolitik“, häufig bestritten und auf die Zuständigkeit vor allem des Pariser Clubs für die Gläubigerpolitik verwiesen. In einem internen Grundsatzvermerk des Bundeswirtschaftsministeriums zum Pariser Club wird beispielsweise die „bindende Wirkung“ der Beschlüsse dieser multilateralen Institutionen betont. Jeder Gläubiger, der Zugang zum Pariser Club haben wolle, müsse „dessen ungeschriebene Regeln (akzeptieren)“.³⁵ Damit formuliert die Bundesregierung sehr deutlich die Perspektive, ein internationales Regime entwickle, koordiniere, lenke und verantworte die internationale Finanzpolitik bzw. die Gläubigerpolitik im Speziellen.

In einer detaillierten Analyse konnte belegt werden, dass die Bundesregierung ihre Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern in der Tat zu weiten Teilen in die Politik des Schuldenregimes integriert hat, dessen institutionellen Kern und damit auch dessen Machtzentrum die G7 bilden.³⁶ Jedoch: Die Bundesregierung hat in dem Geflecht von G7, Pariser Club und Bretton-Woods-Institutionen Sitz, Stimme und politisches Gewicht. Gemeinsam mit den USA, Japan, Großbritannien und Frankreich legt die deutsche Bundesregierung den Kurs des Schuldenregimes fest. Im Pariser Club vertritt eine relativ konstant besetzte deutsche Delegation von professionellen Umschuldungsexperten die deutschen Interessen. Auch bei den beiden Bretton-Woods-Organisationen ist die Bundesregierung nicht nur „stiller Teilhaber“. In beiden Organisationen stellt sie einen der jeweils fünf ständigen Exekutivdirektoren. Über Jahre entwickelten sich dadurch erhebliche Einflussmöglichkeiten auf die Politik von IWF und Weltbank. Wie weit dieser Einfluss im Zweifel reicht, konnte die Diskussion um den Goldverkauf im Rahmen der HIPC-Initiative 1996 gut belegen: Die übrigen G7-Mitglieder vermochten es nicht, sich gegen die Bundesregierung durchzusetzen. Im Spätsommer 1996 wäre die Initiative beinahe an der Bundesregierung gescheitert. Nur eine Vertagung des strittigen Punktes ermöglichte einen Beschluss über das Gesamtpaket. Das Einlenken der rot-grünen Re-

³⁵ BMWi (1995), S. 2 f. Auch gegenüber der Öffentlichkeit argumentiert die Bundesregierung mit dem Pariser Club. Auf eine Anfrage aus dem kirchlichen Raum, ob die Bundesregierung Tansania nicht einen bilateralen Erlass über den Beschluss des Pariser Clubs hinaus gewähren könne, schrieb ein Mitarbeiter des BMF im Mai 1996: „Da sich auch die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied des Pariser Clubs an die von dieser Institution aufgestellten Regeln zu halten hat, kann derzeit kein höherer Schuldenerlaß für Tansania in Frage kommen“ (BMF 1996).

³⁶ Vgl. Eberlei (1999a).

gierung in dieser Frage hat umgekehrt im Sommer 1999 den Weg zu Goldverkäufen freimachen können (die aber – auf Grund neuer kritischer Stimmen in den USA – in nur eingeschränkter Form erfolgen werden).

Die Bundesregierung hat mit ihrer Gläubigerpolitik erheblichen Einfluss auf die Formulierung der internationalen Schuldenstrategie. D. h.: Das Schuldenregime verringert den Einfluss der Bundesregierung nicht, sondern es verschafft ihr Möglichkeiten, auf die Gestaltung internationaler Politik auch anderer Länder einzuwirken. Damit bestätigt sich eine grundlegende These von Thomas Ellwein und Joachim Jens Hesse, wenn diese festhalten, dass die Teilnahme nationaler Akteure an internationalen politischen Prozessen einen „Machtzuwachs für die nationale Exekutive“ bedeute, weil internationale Willensbildung beeinflusst werde. Dies gilt sicher nicht für jedes Land – für Deutschland als Weltwirtschaftsmacht gilt es allemal.³⁷

Für die Regime-Debatte lässt sich damit die These bestätigen, dass die mächtigen Nationalstaaten auf Gläubigerseite, darunter auch Deutschland, über die Regime-Institutionen ihre Interessen wirkungsvoller durchsetzen können als dies im Alleingang möglich wäre. Und weiter: Die mächtigen Staaten können durch Regime-Institutionen wie den Pariser Club die Politik anderer, weniger einflussreicher Staaten wirkungsvoll mitprägen. Diese Einsicht ist nicht neu. Schon in der frühen Diskussion um Regime wurde die These vertreten, Regime dienten dazu, nationale Interessen durchzusetzen, ausgestattet mit dem Etikett internationaler Kooperation.³⁸ Ganz ähnlich sieht Dieter Senghaas internationale Regime als „kompromisshafte Anhängsel nationaler Interessenpolitik“ und hält fest:

„Sie werden gefördert, solange sie nationaler Interessenpolitik dienen; sie sind geduldet, insofern Alternativen weniger Nutzen verheißten; zu den Akten werden sie gelegt, sobald eigene Interessen es gebieten. Oft schon wurde das Ende des Nationalstaates verkündet; seine Zählebigkeit ist jedoch erstaunlich.“³⁹

Diese Einschätzung wird möglicherweise der Eigendynamik mancher etablierter Regime nicht gerecht. Auch ist offen, wie sich das Potenzial der die Nationalstaaten übergreifenden Regime-Politiken in Zukunft weiter entfalten wird. Die gegenwärtige Verfassung des Schuldenregimes gibt allerdings, so ein Ergebnis der vorliegenden Arbeit, Senghaas' Bewertung in der Tendenz Recht.

³⁷ Ellwein/Hesse (1987): S. 103: Ob die Bundesrepublik Deutschland ihre Wirtschaftskraft in den vergangenen Jahrzehnten angemessen genutzt hat, um ihr Gewicht in die weltwirtschaftspolitische Waagschale zu werfen, ist zu bezweifeln. Allerdings ist die Annahme berechtigt, dass sich dies im Zuge eines neuen Verständnisses über die deutsche Rolle in der Weltpolitik ändern könnte. Der Begriff der Weltwirtschaftsmacht wird daher mit einer gewissen Vorsicht gebraucht.

³⁸ Vgl. zum Beispiel Strange (1983).

³⁹ Senghaas (1987), S. 216.

VI. Akteure in der deutschen Gläubigerpolitik

Deutschland ist ein großer bilateral Gläubiger der ärmsten Länder und überdies einflussreicher Akteur in der G7 und in den multilateralen Gremien. Deutschland hat darüber hinaus Spielräume bei der Ausgestaltung multilateral vereinbarter Gläubigerpolitik.⁴⁰ Die Bundesregierung ist demnach ein wichtiger Akteur bei der Lösung der Schuldenkrise ärmster Länder. Welche Institutionen sind an der politischen Willensbildung in diesem Politikfeld beteiligt?

Innerhalb der Bundesregierung erscheint auf den ersten Blick das *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)* im Politikfeld der Gläubigerpolitik, das für die deutsche Entwicklungspolitik und für die Nord-Süd-Beziehungen von ebenso großer, wenn nicht gar von größerer Bedeutung als die Projektpolitik ist, das federführende Ressort zu sein. Und tatsächlich gibt es verschiedene Kompetenzen, die im BMZ liegen. So ist das Ministerium federführend bei Umschuldungen und Schuldenerlassen von Krediten aus der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ). Auf multilateraler Ebene entsendet das BMZ den deutschen Exekutivdirektor in der Weltbank und kann über ihn Einfluss auf die multilaterale Gläubigerpolitik gegenüber den ärmsten Ländern nehmen. Die rot-grüne Koalition hat die Position des BMZ bei der Behandlung des Schuldenproblems aufgewertet. So zeichnete die neue BMZ-Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul verantwortlich für die „Kölner Schuldeninitiative“ der Bundesregierung, den Vorschlag also, der beim Weltwirtschaftsgipfel in Köln im Juni 1999 wesentliche Grundlage der Entscheidungen war.⁴¹ Auch bei der Umsetzung der Kölner Beschlüsse spielt das BMZ die federführende Rolle. Dennoch ist die Position des BMZ im Feld der Gläubigerpolitik als insgesamt nur schwach zu bewerten. Wesentliche Entscheidungen im Rahmen der internationalen Schuldenstrategie, die von der G7 getroffen und im *Pariser Club* sowie vom *IWF* umgesetzt werden, liegen in der Zuständigkeit anderer Ressorts, die andere als entwicklungspolitische Interessen vertreten.

Für den Pariser Club, wo in erster Linie Handelskredite umgeschuldet werden, liegt die Federführung auf Seiten der Bundesregierung beim *Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi)*. Die bilateralen Verträge nach Abkommen im Pariser Club werden an- und abschließend vom *Bundesfinanzministerium (BMF)* ausgehandelt. Das *BMWi* leitet die Verhandlungen im *Pariser Club*, wenn Handelskredite umgeschuldet werden sollen, weil es für die Vergabe von Bürgerschaften durch die *Hermes Kreditversicherungs AG* zuständig ist. Seine Interessen sind erstens dem Ziel verpflichtet, möglichst viele Schulden einzu-

⁴⁰ Diese Spielräume wurden beispielsweise beim Umschuldungsabkommen mit Nicaragua 1995/96 genutzt (vgl. Eberlei (1999a), S. 235–242).

⁴¹ Vgl. Eberlei (1999b).

treiben, aber zweitens auch der aufgeklärten Einsicht, dass überschuldete Länder keine guten Handelspartner sein können. Es gibt sogar Hinweise, dass das BMWi seit den 80er Jahren innerhalb der Bundesregierung – und zusammen mit dem BMZ – für eine konziliante Schuldenstrategie eintrat – nicht aus humanitären Gründen, sondern aus dem nüchternen Interessenkalkül eines starken Exportlandes, das auch in den armen Weltregionen importfähige Handelspartner braucht. Es wurde in dieser Position von Wirtschaftsverbänden wie dem *Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)* unterstützt.

Die Schlüsselrolle in der Gläubigerpolitik hat das *Bundesfinanzministerium*:

- Die Geschäftsordnung der Bundesregierung weist ihm ein Vetorecht gegen alle Beschlüsse mit finanzieller Wirkung zu.
- Das BMF führt die bilateralen Umschuldungsverhandlungen, die einem Abkommen im *Pariser Club* folgen.
- Das BMF entsendet den deutschen Exekutivdirektor im *IWF* und ist über ihn in die internationale Schuldenstrategie eingebunden. Da es bis 1998 für die Vorbereitung der G7-Gipfel zuständig war, hat es auch auf deren Richtungsentscheidungen einen gestaltenden Einfluss. 1999 übernahm allerdings das Kanzleramt diese Leitungsfunktion.
- Das BMF hat dank seiner Bearbeitungskapazität auch größere fachliche Kompetenz als alle anderen Ressorts, die das Schuldenproblem mit nur geringem Personaleinsatz bearbeiten. Außerdem gibt es enge Arbeitsbeziehungen und Interessenkonvergenzen zwischen dem BMF und der Bundesbank mit ihren großen Arbeitsstäben.

Innerhalb des BMF gibt es eine gewisse Konkurrenz zwischen zwei Abteilungen, die mit der Gläubigerpolitik befasst sind: zwischen der Abteilung IX mit der für Umschuldungen und die Schuldenstrategie zuständigen Unterabteilung und der Abteilung II, die für den Bundeshaushalt zuständig ist. Während die Abteilung II als Verwalterin der Bundesschuld möglichst nicht auf Rückflüsse aus Handels- und Entwicklungskrediten verzichten möchte, ist die internationale Abteilung IX für Schuldenerleichterungen aufgeschlossener. Der neuerliche „Sparzwang“ dürfte die Position der innerministeriellen Sparkommissare wieder gestärkt haben.

Bemerkenswert im Blick auf interne und öffentliche Diskussionen über das Ausmaß von Schuldenerlassen ist noch die *Bundesbank*. Ihr langjähriger Präsident Hans Tietmeyer spielte auch bei der Diskussion über die vom Kölner G7-Gipfel beschlossene Weiterentwicklung der HIPC-Initiative eine bis zuletzt warnende und bremsende Rolle.⁴²

⁴² Vgl. z. B. Tietmeyer (1999).

Im *Deutschen Bundestag* hat der eigentliche Fachausschuss in der Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern, der *Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AwZ)* nur wenig Gewicht. Der *Haushaltsausschuss*, der eng mit der Haushaltsabteilung des BMF zusammenarbeitet, hat bei allen Entscheidungen über Ausgaben oder über den Verzicht von Einnahmen, eine – im wahrsten Sinne des Wortes – entscheidende Rolle. Er ignorierte z. B. 1995/96 eine vom AwZ einstimmig beschlossene Empfehlung, verstärkt bilaterale Schuldenerlasse zu ermöglichen.

Wenn es um Schuldenerlasse geht, ist die Position des jeweiligen Berichtstatters im Haushaltsausschuss wichtiger als die Position des ganzen AwZ. Diesen Mitglieder beklagen sich häufig über die Selbstherrlichkeit der Berichtstatter, die sich nur selten mit den Arbeitskreisen ihrer Fraktionen abstimmen. Das Parlament ist in der Gläubigerpolitik nicht machtlos, überlässt aber die Initiative der Regierung und hier vor allem dem BMF, das auch gegenüber dem Parlament die generelle Zuständigkeit für alle Fragen der Gläubigerpolitik besitzt. Der *Deutsche Bundestag* beschäftigte sich einige Wochen vor dem Kölner Gipfel 1999 zwar mit der Thematik und verabschiedete auch einen umfangreichen Beschluss, der jedoch für die konkreten Politikentscheidungen der Bundesregierung im Zuge der G7-Verhandlungen lediglich noch affirmativen Charakter trug.⁴³

VII. Private Akteure und Interessen

Private Akteure spielen im Falle der ärmsten Länder – ganz anders als in Lateinamerika oder Südostasien – nur eine untergeordnete Rolle.

Die *Exportwirtschaft* will Märkte erschließen und behaupten und ist an der Zahlungsfähigkeit der Handelspartner interessiert. Sie befürwortet Umschuldungen und Schuldenerlasse, die die Importfähigkeit der Schuldnerländer erhalten oder wiederherstellen. Sie hat über ihre Interessenverbände, zum Beispiel den Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) oder den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), privilegierte Zugänge zum BMWi und zum BMF. Exportunternehmen werden zu Gläubigern, wenn nach einem Handelsgeschäft Rechnungen nicht beglichen wurden. Selbst die Hermes-versicherten Handelsgeschäfte hinterlassen nach Entschädigung einen gewissen Selbstbehalt. Die Umschuldung dieser Selbstbehalte im Pariser Club wird auch durch die Bundesregierung vertreten. Verbindende Institution zwischen Bundesregierung und Unternehmen ist in diesem Fall die *Hermes Kreditversicherungs-AG*.

⁴³ Vgl. Deutscher Bundestag (1999).

Die *Privatbanken* kümmert die Lage der HIPC's wenig, die bei ihnen kaum verschuldet sind. Dagegen setzen sie gegenüber den hoch verschuldeten Ländern mit mittlerem Einkommen, zum Beispiel in Lateinamerika, mit einer völlig anderen Schuldenstruktur auf das Management des *IWF*, das nicht nur die Zahlungsfähigkeit wichtiger Schuldner zu erhalten versucht, sondern ihnen mittels seiner Strukturanpassungsaufgaben auch marktwirtschaftliche Reformen aufzwingt, die auch im Interesse der Kreditgeber liegen. Es gibt ein enges Zusammenspiel zwischen *IWF* und dem *Londoner Club* der Privatbanken, der sich nur dann an Umschuldungsoperationen beteiligt, wenn sich die Schuldnerländer auf ein Abkommen mit dem *IWF* eingelassen haben.⁴⁴ Für die Diskussion über eine Lösung der Schuldenkrise ärmster Länder können privatwirtschaftliche Akteure vernachlässigt werden.

VIII. Die Rolle der Entwicklungslobby

Die deutsche „Entwicklungsministerin“ konzidierte in mehreren Interviews, dass die auf dem Kölner G7-Gipfel 1999 beschlossene Entschuldungsinitiative für die HIPC's ohne die internationale NGO-Kampagne „Erlassjahr 2000“ nicht zu Stande gekommen wäre.⁴⁵ War dies nur eine Umarmung der NGOs mit der Hoffnung auf deren Wohlverhalten gegenüber der neuen rot-grünen Regierung? Sicherlich nicht. Neben anderen Faktoren wirkte der Druck der Entwicklungslobby auf Parlamente und Regierungen in den G7-Staaten ein – vor allem deshalb, weil sie gut organisiert war (allein in Deutschland verbündeten sich über 1.800 Organisationen und Gruppen aus der Zivilgesellschaft unter dem Dach der Erlassjahr-Kampagne), nicht nur moralisierte, sondern fachlich versiert argumentierte. Beispielsweise war es sehr geschickt, dass das katholische Hilfswerk Misereor Gespräche zwischen einer Gruppe von sachkundigen Bischöfen aus dem Süden mit dem deutschen Bundeskanzler, mit Parteivorsitzenden sowie im Entwicklungs- und Finanzministerium organisierte. So entstand wirksamer Lobbyismus von unten.⁴⁶

Die zivilgesellschaftlichen Akteure trugen so nicht nur dazu bei, dass in Köln Schuldenerlasse für die HIPC's beschlossen wurden. Vereinbart wurde in Köln auch, dass die Nutzung der durch Erlass freiwerdenden Mittel an Programme

⁴⁴ Zu den Umschuldungen ärmster Länder aus Sub-Sahara Afrika mit privaten Gläubigern vgl. *Martin* (1991).

⁴⁵ Zu den Beschlüssen von Köln vgl. BMZ (1999) sowie *Eberlei* (1999b).

⁴⁶ Zu den Positionen deutscher NGOs im Blick auf die Schuldenkrise der ärmsten Länder vgl. zum Beispiel: Deutsche Kommission Justitia et Pax (1999), Erlassjahr-Kampagne (1999), Koordinierungskreis Mosambik/Südwind (1998), *Unmüßig* (1999), VENRO (Hg./1999), WEED (1999).

zur Armutsbekämpfung gekoppelt sein sollen. Diese wiederum sind künftig unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure im Süden zu erstellen. Der Erfolg der Entwicklungslobby im Norden kann so Voraussetzung für Erfolge von vielen Entwicklungslobbys im Süden gegenüber ihren Regierungen werden.

IX. Bilanz

Die G7 bilden das Machtzentrum des internationalen Regimes, das die Schuldenkrise der ärmsten Länder bearbeitet. Innerhalb dieses Regimes befürworten insbesondere die ehemaligen Kolonialmächte Großbritannien und auch Frankreich, die intensive Beziehungen zu den ärmsten Ländern pflegen, seit Jahren weitergehende Schuldenerlasse. Als Blockierer traten lange die gelegentlich als G3 bezeichneten Länder USA, Japan und Deutschland auf, zusätzlich auch Italien. Nach dem rot-grünen Regierungswechsel hat sich die deutsche Position verändert, nicht zuletzt unter dem Druck zivilgesellschaftlicher Akteure, die mit Leidenschaft und Sachkunde dicke Bretter bohrten. Der Beschluss des Weltwirtschaftsgipfels 1999 zur Verschuldungssituation dieser Länder hat erhebliches politisches Gewicht und wird vom Pariser Club wie von IWF und Weltbank umgesetzt. Dieser Beschluss bedeutet eine deutliche Weiterentwicklung der bisherigen Strategie zur Lösung der Schuldenkrise ärmster Länder. Die Schuldenerleichterungen für eine größere Zahl von Ländern werden anwachsen. Allerdings wird erst die Umsetzung der Beschlüsse von Köln zeigen können, ob die politische Rhetorik (Schröder: „radikaler Schuldenerlass“, Clinton: „historic step“) der Wirklichkeit tatsächlich nahe kommt.

Im Gegensatz zu den *Severely Indebted Middle-Income Countries (SIMICs, schwer verschuldete Länder mit mittlerem Einkommen)* stehen für die ärmsten Länder die Chancen zur Zeit recht gut dafür, dass die Kölner Beschlüsse mit etwas zeitlichem Abstand als realer Durchbruch und als Erfolg bewertet werden können. In diesem Fall sind die diversen Akteure in diesem Politikfeld nach einem mehr als zwei Jahrzehnte währendem Ringen einer Lösung des Problems wirklich nahe gekommen.

Literatur

- Betz, Joachim (1989): Das Internationale Regime zur Defizitfinanzierung und Umschuldung von Entwicklungsländern. In: Kohler-Koch, Beate (Hg.): Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden, S. 179–202.
- Biersteker, Thomas J. (1995): Constructing Historical Counterfactuals to Assess the Consequences of International Regimes. The Global Debt Regime and the Course of the Debt Crisis in the 1980s, in: Volker Rittberger (Hg.): Regime Theory and International Relations, Oxford, S. 315–338.

- Bird, Graham* (Hg./1990): *The International Financial Regime*, London.
- Bohnet, Michael* (1990): Umschuldungen öffentlicher und privater Forderungen an Entwicklungsländer (= Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften, 7), Hamburg.
- BMF (1996): Bundesministerium der Finanzen, Referat II D 4: Brief an Ulrich Kill, Amt für Mission und Ökumene der Ev. Kirche in Hessen und Nassau, betr.: Entwicklungszusammenarbeit mit Tansania, 14. Mai 1996.
- BMWi (1995): Bundesministerium für Wirtschaft, Referat V C 6: Der Pariser Club. Sein Beitrag zur Lösung von Verschuldungsproblemen, September 1995 (Interner Vermerk).
- BMZ (1997): Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 97/98, Bonn.
- (1999): Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Schuldenerlasse für die ärmsten Länder. G7-Beschluss vom 18. Juni 1999, (= BMZ spezial Nr. 005, Juni 1999), Bonn.
- Brown, Richard* (1990): *The IMF and Paris Club debt rescheduling: A conflicting role?* (Working paper / Institute of Social Studies: Sub-series on money, finance and development; 30), The Hague.
- Camdessus, M.* (1984): *Governmental Creditors and the Role of the Paris Club*. In: *Sutaragar, H.* (Hg.): *Default and Rescheduling*, Euromoney.
- Deutsche Bundesbank (1997): *Internationale Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft* (= Sonderdrucke Nr. 3), 5. Auflage, Frankfurt/M.
- Deutsche Kommission Justitia et Pax (1999): *Neue Wege zur Lösung der internationalen Schuldenfrage. Stellungnahme der Deutschen Kommission Justitia et Pax zur internationalen Schuldenfrage*, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1999): *Entschuldungsinitiative anlässlich des Weltwirtschaftsgipfels der G7/G8-Staaten in Köln. Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90 / Die Grünen, beschlossen mit Koalitionsmehrheit am 22. April 1999, Drucksache 14/794. Antrag ist im Anhang dieses Reports dokumentiert.*
- Ebenroth, Carsten Thomas u. a.* (1995): *Rescheduling of the Sovereign Debt: A New Role for the Paris Club*. In: *Journal of International Banking Law*, Vol. 10, Nr. 7, S. 280–292.
- Eberlei, Walter* (1998): *Der IWF – neuer Akteur der Entwicklungsfinanzierung?*, in: *VENRO*, S. 5–10.
- (1999a): *Deutsche Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern*. (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 42), Hamburg.
- (1999b): *Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G7-Gipfels* (= INEF Report, 40), 2. Auflage Oktober 1999, Duisburg (im Internet als Download verfügbar unter: www.inef.de).
- Eichengreen, Barry* (Hg./1992): *Monetary Regime Transformations*, Aldershot.
- Ellwein, Thomas / Hesse, Joachim Jens* (1987): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. 6., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Opladen (Inzwischen ist die 8., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage erschienen, Opladen 1997. Hauptautor ist nun Joachim Jens Hesse).

- Erlassjahr-Kampagne (1999): Kommentierter Bericht der G7-Finanzminister zur Kölner Schuldeninitiative an den Wirtschaftsgipfel in Köln. Stellungnahme im Webangebot der Kampagne (de).
- Falk, Rainer (1998): Der IWF und die Armen – Zur Kritik der Strukturanpassungspolitik des IWF am Beispiel der ESAF (= WEED-Arbeitspapier 1/98), Bonn.
- (1999): Die systemgerechte Verarbeitung von Schuldenkrisen, in: WEED (Hg.): Schuldenreport 1999, Bonn, S. 25–36.
- Fues, Thomas (1994): Weltbank und Internationaler Währungsfonds als Gläubiger. Statistische Analyse und Entschuldungsprogramm (= WEED Arbeitspapier 2/94), Bonn.
- G7 / Gruppe der 7 (G7): Abschlusserklärungen 1975 bis zur Gegenwart sowie weitere Dokumente (v. a. „Economic Declarations“), dokumentiert im Internet-Angebot der University of Toronto (ca).
- Helleiner, G. K. (1993): Debt Relief for Africa. A Call for Urgent Action on Human Development (= UNICEF Staff Working Papers, 11), New York.
- IMF / World Bank (1998): The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries. Review and Outlook, Washington D.C., 24.8.1998 (Vorlage für Exekutivdirektoren von IWF/Weltbank).
- Koordinierungskreis Mosambik; Südwind (Hg./1998): Schulden statt Solidarität? Ex-DDR-Forderungen an hochverschuldete arme Länder – eine besondere Herausforderung der Bundesrepublik. Dokumentation (= Südwind, texte 8), Siegburg.
- Korff-Schmising, Michael Graf von (1992): Rescheduling of the external Debt: Paris Club, in: UNITAR (Hg.): Debt Re-Structuring (= UNITAR Training Programmes in the Legal Aspects of Debt Management, Document No.1), Genf, S. 3–6.
- Körner, Peter / Maaß, Gero / Siebold, Thomas / Tetzlaff, Rainer (1984): Im Teufelskreis der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Dritte Welt, Hamburg.
- Krasner, Stephen D. (1983): Structural Causes and Regime Consequences: Regimes As Intervening Variables, in: ders. (Hg.): International Regimes, Ithaca / London, S. 1–21.
- Martin, Matthew (1991): The Crumbling Facade of African Debt Negotiations, Basingstoke / London.
- (1994): Official Bilateral Debt: New Directions for Action (= EURODAD Policy Paper), Brüssel.
- Müller, Harald (1993): Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt.
- Nuscheler, Franz / Messner, Dirk (1996): Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert (= Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper, 2), Bonn.
- Rieffel, Alexis (1985): The Role of the Paris Club in Managing Debt Problems (= Princeton Essay in International Finance, 161), Princeton.
- Senghaas, Dieter (1987): Internationale Regime, in: Klaus von Beyme u. a. (Hg.): Politikwissenschaft. Eine Grundlegung. Bd. III: Außenpolitik und Internationale Politik, Stuttgart u. a., S. 180–216.
- Sevigny, David (1990): The Paris Club: An Inside View, Ottawa (North-South Institute).
- Strange, Susan (1983): Cave! hic dragones: A Critique of Regime Analysis, in: Krasner (1983a), S. 337–354.

- Tetzlaff, Rainer / Nord, Antonie* (1996): Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Kooperations- und Integrationsregime in einer sich dynamisch entwickelnden Weltgesellschaft, Opladen.
- Tietmeyer, Hans* (1999): Ein genereller Schuldenerlaß für die ärmsten Länder?, in: epd-Entwicklungspolitik, H. 6, S. 45–50.
- UNITAR (1993): Debt and Financial Management. Legal Aspects, Geneva.
- Unmüßig, Barbara* (1999): Die Kölner Schuldeninitiative – noch keine Lösung der Schuldenkrise. Bewertung der Beschlüsse des Kölner Weltwirtschaftsgipfels zum Schuldenerlaß gegenüber den ärmsten Ländern (= WEED Arbeitspapier 3/99), Bonn.
- VENRO (Hg./1998): Der Internationale Währungsfonds – neuer Akteur der Entwicklungsfinanzierung (= VENRO Arbeitspapier Nr. 2), Bonn 1998.
- (Hg./1999): Schuldenkrise vor der Lösung? Die deutsche Schuldeninitiative für den G8-Gipfel: Werden die Schulden der ärmsten Länder nun auf ein tragbares Maß reduziert? Dokumentation des Studientages am 17. März 1999. (= VENRO Arbeitspapier Nr. 6), Bonn.
- Vourc'h, Anne* (1992): Debt Relief by the Paris Club: Recent Experience in Perspective. (Translation of the the Technical Paper of the OECD Development Center No.71, June 1992), Paris.
- Wagner, Helmut* (1995): Einführung in die Weltwirtschaftspolitik. Internationale Wirtschaftsbeziehungen. Internationale Organisationen. Internationale Politikkoordinierung, 3. Auflage, München / Wien.
- WEED (Hg./1999): Schuldenreport 1999. Auswege aus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer, Bonn.
- World Bank (1999): Global Development Finance. (Anm.: bis 1996 „World Debt Tables“), CD-ROM Ausgabe, Washington D. C.

Relevante Akteure bei der Bewältigung der Schuldenkrise: Die Rolle der Gläubigerbanken und der Beitrag der institutionenorientierten Moralökonomik

Von Detlef Aufderheide

I. Einleitung

Franz Nuscheler und Walter Eberlei entwerfen in ihrem lesenswerten Beitrag zur Schuldenkrise ärmster Länder ein interessantes Szenario der derzeitigen Situation auf Gläubigerseite. Festes Fundament ihrer Analyse ist die Überzeugung, dass es auf absehbare Zeit „nicht um eine abschließende Lösung der Schuldenkrise ärmster Länder gehen“ könne, sondern „allenfalls um die (...) Rückführung der Schuldenlast“¹.

Diese grundlegende Hypothese, die ihre weitere Analyse anleitet, ist auf den ersten Blick einleuchtend und ohne Zweifel populär. Allerdings besteht Anlass zu der Befürchtung, dass dieser Denkansatz den Blick auf durchaus verfügbare Alternativen einer – dauerhaften! – Bewältigung der Probleme verstellt. Es seien die folgenden Gegenthesen gewagt: 1. Der Ansatz, die Schuldenkrise nur entschärfen, nicht aber bewältigen zu wollen („kleine Lösung“), steht sich selbst im Wege und sorgt für sein eigenes Scheitern. 2. Der Grund liegt in einer impliziten Zementierung der desaströsen *ökonomischen Anreizstruktur* bei den beteiligten Akteuren, insbesondere den *Gläubigerbanken*, unter den gegenwärtigen Bedingungen. 3. Nur der Versuch einer „großen Lösung“ durch grundlegende Veränderung der Anreizstrukturen – statt durch Reparaturen innerhalb der geltenden Rahmenbedingungen – birgt die Aussicht auf dauerhafte Entspannung der Situation.

Die Begründung dieser Hypothesen lässt sich wie folgt in drei Schritten skizzieren. Erstens: Die Belastung ärmster Länder ist in Relation zu ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit ohne Zweifel so groß, dass eine tatsächliche Bedienung der Kredite (auch nach Neapel-Bedingungen) de facto ohnehin ausgeschlossen ist. Zweitens: Es gibt jedoch keinen Grund zu der Annahme, dass den Gläubigern, insbesondere den Gläubigerbanken, diese Zusammenhänge in Be-

¹ Nuscheler/Eberlei (2000), in diesem Band.

zug auf ihre – zudem abgeschriebenen – Kredite *nicht* klar wären. Gleichwohl gerieren sie sich, als ob dies der Fall wäre. Drittens: Die Auflösung dieses Paradoxons eröffnet Wege zur Überwindung der Schuldenproblematik.

II. Die Rolle der Gläubigerbanken

Betrachten wir die ursprünglich 41 als HIPCs eingestuft Länder einschließlich Nigeria und, wie üblich, ihren Schuldenstand in Relation zu ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit, also ihrer Fähigkeit, die Schulden zu bedienen. Bei einem Gegenwartswert der Auslandsverschuldung von absolut 167 Mrd. US-\$ und einer relativen Belastung in Höhe von durchschnittlich 220 % der jährlichen Exporte sowie durchschnittlich 80 % des Bruttoinlandsprodukts bedarf es keiner sehr ausgefeilten Analyse mehr, um jegliche Hoffnung auf ein erfolgreiches Eintreiben der ausstehenden Schulden als abwegig zu bezeichnen.² Dies gilt auch unter Berücksichtigung der (aus Sicht der Schuldner verbesserten) Neapel-Bedingungen! Es wäre also hochgradig naiv, nun den Bankenvertretern zu unterstellen, dass ausgerechnet sie sich – immerhin mit dem seit langem beobachtbaren, nicht gerade unerheblichen Aufwand im anhaltenden Verhandlungsgerangel – allen Ernstes darauf kaprizierten, hier noch nennenswerte Beträge eintreiben zu wollen.

Meine Arbeitshypothese lautet nun: Die Banken haben längst erkannt, dass sie die bestehenden Forderungen gegen die fraglichen HIPCs nicht nur steuerlich abschreiben *können*, sondern auch betriebswirtschaftlich abschreiben *müssen*: Ein Großteil der Forderungen ist verloren, und zwar endgültig. Die Banken – jedenfalls in den Ländern, in denen ihnen das Steuerrecht weitgehende Abschreibungsmöglichkeiten einräumt – wären nun jedoch vergleichsweise leicht in der Lage, auf eine Forderung offiziell Verzicht zu leisten, die sie tatsächlich längst aufgegeben haben: Die Verzicht sind bei diesen Banken längst in die Gewinn- und Verlustrechnungen vergangener Jahre eingeflossen und können in Zukunft keinen neuen Rechtfertigungsdruck gegenüber den eigenen Aktionären mehr ausüben. Die verbleibenden Forderungen, die realiter verloren, aber steuerlich noch nicht abgeschrieben sind, stellen im Vergleich dazu zumindest für die europäischen Institute die im Bankwesen schon sprichwörtlichen *Peanuts* dar.

Warum sperren sich die Banken dann so beharrlich gegen einen weitreichenden Schuldenerlass? Zahlreiche Vertreter der Schuldnerinteressen – immerhin der Ärmsten der Armen – sehen sich veranlasst, die Banken an den Pranger zu stellen und eine grundlegende Änderung ihrer Haltung zu fordern. Diese Forde-

² Darauf weist aktuell z. B. auch *Tietmeyer* (1999) hin.

nungen lassen sich folgendermaßen einordnen. Die dramatischen Probleme der Schuldnerländer werden als unerwünschte kollektive Ergebnisse individueller Handlungen identifiziert, die mit den – unbestrittenen – moralischen Zielen einer gerechten Behandlung der Länder konfliktieren (vgl. Abbildung 1). Man versucht nun, die Lage der Ärmsten durch Vorwürfe gegen bzw. Appelle an die Entscheidungsträger zu verbessern. Was aber innerhalb einer kleinen Gruppe – einer Familie, eines Freundeskreises – gute Aussicht auf Erfolg hat, wird hier – ohne Aussicht auf nachhaltigen Erfolg – auf global handelnde Akteure angewandt, die in komplexen Wirkungszusammenhängen tätig sind: Die Angesprochenen erweisen sich als robust gegenüber Anwürfen verschiedenster Art.

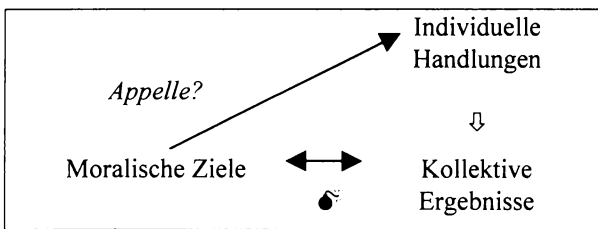


Abb. 1: Unerwünschte gesellschaftliche Ergebnisse als Folge unerwünschter individueller Handlungen?

Aus moralischer Entrüstung folgt leider noch keine Lösung des Problems. Ebenso abwegig wie die Unterstellung irrationaler Borniertheit auf Seiten der Bankenvertreter (dieser Vorwurf schwingt in Stellungnahmen gelegentlich mit) wäre nun jedoch die Vermutung, dass die Entscheidungsträger in den Banken irgendwelche (dann ja wohl sadistische) Freude oder Schadenfreude daran empfinden, die Schuldnerländer in irgendeiner Weise zu „quälen“.

Vielmehr erweist es sich hier wie in allen anderen Fällen auch als ratsam, allen Beteiligten einen leidenschaftslosen, eigennützig-rationalen Kalkül zu unterstellen und zunächst danach zu fragen, in welche institutionellen Anreizstrukturen die Akteure jeweils eingebunden sind und worin genau die Gründe liegen, die sie zu ihrem letztlich unerwünschten Verhalten veranlassen. Der Grundgedanke ist, dass diese Anreizstrukturen – als zugrundeliegende allgemeine Regeln – ggf. so veränderbar sind, dass die betreffenden Akteure anschließend *in ihrem eigenen Interesse* ihr Verhalten ändern: Dies ist die Methode der Neuen Institutionenökonomik und der institutionenorientierten Moralökonomik, eines Forschungszweiges innerhalb dieses Ansatzes.³

³ Vgl. hierzu z. B. *Aufderheide* (1993, 1995), sowie auch *Aufderheide/Dabrowski* (Hg./1997).

Wenn man also Änderungen will, so darf man bei den individuellen Handlungen der einzelnen Akteure nicht stehen bleiben; im Zuge einer *Bottom-up-Analyse* ist in einem weiteren Schritt nach den sie anleitenden Rahmenbedingungen, den allgemeinen Regeln, zu suchen, die letztlich zu den desaströsen Ergebnisse führen (vgl. Abbildung 2).

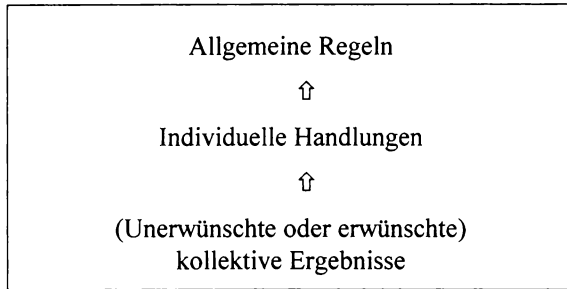


Abb. 2: Normative Analyse: „Bottom-up-Methode“

Worin liegen nun die Besonderheiten des gegenwärtigen Systems, das die betroffenen Banken zu ihrer scheinbar irrationalen Blockadehaltung veranlasst? Die Auflösung des vermeintlichen Paradoxons beginnt mit der Aufdeckung einer falschen Perspektive des externen Beobachters: der Fokussierung auf bestehende Schulden. Nimmt man dagegen die Binnenperspektive der Entscheidungsträger ein und unterstellt ihnen einen rationalen, leidenschaftslosen Kalkül, so wird deutlich: Jede Betrachtung, die auf die bestehenden Schulden fokussiert, ist vergangenheitsorientiert und damit *irrelevant* für Entscheidungen der betreffenden Akteure – *bygones are bygones*!

III. Die gegenwärtige Anreizstruktur

Ein rationaler Kalkül ist ausschließlich *zukunftsgerichtet*: Die erste Frage muss aus Bankensicht lauten, welche Auswirkungen von verschiedenen Regimen des Schuldenerlasses – oder Teil-Erlasses – auf die jeweilige Bank vermutlich *in Zukunft* ausgehen werden. Wechselt man deshalb auch in der Analyse von einer vergangenheits- auf eine zukunftsgerichtete Perspektive, so gelangt ein mögliches Szenario in den Blick, das die Banken als erhebliche Bedrohung *zukünftiger Gewinne* ansehen müssen: Das Hauptproblem, so lautet meine These, ist die Sorge um den Verlust *zukünftiger* Forderungen, und zwar auch und gerade gegenüber *anderen* Schuldnern.

Ein ad hoc erfolgreicher Schuldenerlass ist also nicht isoliert zu sehen. Er kann vielmehr betrachtet werden als Infragestellen der derzeit als ehern angesehenen Regel des *pacta sunt servanda*: Warum sollten sich im Falle einer Zu-

stimmung zum Schuldenerlass demnächst nicht auch andere Länder (oder andere Schuldner), denen der Schuldendienst beschwerlich wird, mit der Parole „Gleiches Recht für alle!“ auf die dann entstandenen *Präzedenzfälle* berufen? Zwar würde nicht gleich jeder Schuldner die günstige Gelegenheit beim Schopfe packen wollen, sich auf diesem Wege von seinen Verpflichtungen zu verabschieden. Für viele Schuldner wäre der Verlust an Reputation auf den Kapitalmärkten zu groß, um den kurzfristigen Gewinn aus einer opportunistischen Schuldendienstverweigerung zu rechtfertigen; sie müssten ihn später mit hohen Risikozuschlägen bei der Verzinsung geliehenen Geldes bezahlen. Für zahlreiche höher verschuldete, jedoch noch nicht zahlungsunfähige Länder könnte dieser Kalkül allerdings schon ganz anders aussehen. Nicht wenige von ihnen müssten kaum noch um ihre Reputation als zuverlässige Schuldner fürchten (etwa weil diese ohnehin nachhaltig ramponiert ist). Zugleich böte sich ihnen die verlockende Möglichkeit, sich der für die Regierungen vor allem jeweils innenpolitisch brisanten Belastung eines ernsthaften Schuldendienstes zu entziehen. Die Gläubiger würden dagegen eine Reputation aufbauen, im Zweifel eben doch von Fall zu Fall – und vor allem: immer wieder – zu Zugeständnissen bereit zu sein. Aus Bankensicht wäre dies ein *Horrorszenario* erster Güte, und zwar ein realistisches. Hier und nicht in den bereits verlorenen Forderungen liegen massive Gefahrenpotentiale für die Ertragslage der Gläubigerbanken und der eigentliche Grund für ihre Blockadehaltung.

Somit besteht für die Gläubiger derzeit leider ein starker Anreiz, die jetzigen Schuldner als „abschreckende Beispiele“ im Bewusstsein anderer Schuldner wach zu halten und gewissermaßen vor sich her zu treiben. Es geht also darum – im Sinne der ökonomischen Theorie: durch entsprechendes Signaling –, anderen Marktteilnehmern die Botschaft zu vermitteln, dass es sich nicht lohne, in den Anstrengungen um die Bedienung bestehender Schulden nachzulassen. Dieser langfristige Effekt ist ohne Zweifel stärker als die im Falle eines ad hoc vereinbarten weitgehenden Schuldenerlasses eventuell bestehende Option, kurzfristig einen geringfügigen Betrag aus den bestehenden Forderungen zu erhalten.

IV. Perspektiven zur Überwindung der gegenwärtigen Blockade

Dieses Ergebnis der Anreizanalyse mag man mit guten Gründen nicht nur als unbefriedigend, sondern sogar als ausgesprochen zynisch empfinden. Die ökonomische Analyse endet hier jedoch keineswegs. Vielmehr ist anschließend nach *Änderungen* der bestehenden allgemeinen Regeln zu suchen: Es ist in einer positiven *Top-down-Analyse* zu fragen, wie alternative Regeln auf die Akteure Anreize ausüben und somit zu bestimmten (ggf. anderen, erwünschten) Ergebnissen führen können (vgl. Abbildung 3).

Übrigens kann hier selbstverständlich einzelnen Akteuren die vermeintliche „Zumutung“ nicht erspart werden, dass ihre Interessen nicht oder nicht vollständig berücksichtigt werden: beim Übergang von einer Regel zur anderen nämlich. Lediglich in dem Sinne, dass *unter einem veränderten Regelwerk* das gewünschte gesellschaftliche Ergebnis zugleich im individuellen Interesse der beteiligten Akteure ist, bleibt ihnen anschließend eine solche „Zumutung“ *insofern* erspart.

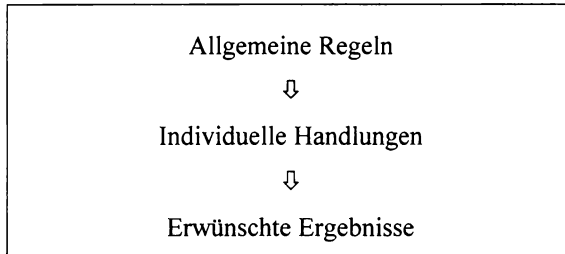


Abb. 3: Positive Analyse: „Top-down-Methode“

Allerdings sind dann eben *andere* Handlungsweisen für sie in einem eigen-nützigen Sinne vorteilhaft als *vor* der fraglichen Regeländerung! Das heißt, den Vorrang vor dem „Egoismus“ der einzelnen hat selbstverständlich in der Demo-kratie das Interesse *aller Betroffenen*. Eine Ergänzung hierzu ist allerdings gleich noch vorzunehmen.

Das Reparieren an Symptomen in seiner derzeitigen Form sorgt nur dafür, dass die bestehenden Probleme nicht verringert, sondern sogar verschärft und neue geschaffen werden. Das verfügbare institutionelle Mittel zur Problembe-wältigung liegt nun nicht in einer Verteufelung oder Begrenzung des Wettbe-werbs, wie von einigen Autoren gefordert, sondern in seiner *Stärkung* auf inter-nationalen und nationalen Märkten und insbesondere bei Kreditgeschäften: Ein naheliegendes Instrument ist die Schaffung eines Analogons zu nationalen Un-ternehmenskrediten, bei denen ein funktionierendes nationales *Insolvenzrecht* dafür sorgt, dass die potenziellen Kreditgeber – nicht in jedem Einzelfall, aber eben im Aggregat in hinreichendem Umfang – der Kreditvergabe selbst eine angemessene betriebswirtschaftliche Risikoanalyse vorangehen lassen und nicht darauf setzen, die Folgen von Fehlentscheidungen immer wieder der Allge-meinheit aufbürden zu können. Da Kunibert Raffer die Option eines *internatio-nalen Insolvenzrechts* in diesem Band sehr ausführlich diskutiert, sei hier auf dessen Beitrag verwiesen.

In den hier vorliegenden Fragen lässt sich hinter den desaströsen aktuellen Bedingungen allerdings eine durchaus erfreuliche Perspektive identifizieren, und dies ist die erwähnte Ergänzung zum Vorrang der Interessen aller Betroffe-

nen: Es ist nicht unwahrscheinlich, dass ein geschickt eingerichtetes Insolvenzrecht zugleich im Interesse der betroffenen Schuldner *und* der Gläubigerbanken sein wird. Zur Erläuterung ist zwischen – auf die Institutionen bezogenen – *Regelinteressen* aller *Betroffenen* und den – auf die jeweils individuellen Handlungen bezogenen – Handlungsinteressen der jeweils *Beteiligten* zu unterscheiden (vgl. Abbildung 4).

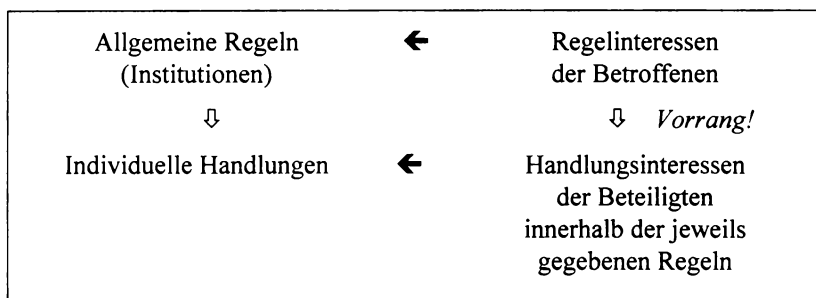


Abb. 4: Vorrang der Regel- vor den Handlungsinteressen

Das Handlungsinteresse der beteiligten Banken liegt unter den *gegenwärtigen* Bedingungen in einer Prolongierung der bestehenden Probleme. „*Kreditrisches Zocken*“ kann überdies auch in Zukunft aus Gläubigersicht durchaus rational sein, wenn, ohne Veränderung der Rahmenbedingungen, die Aussicht besteht, dass später erneut in hinreichendem Umfang z. B. die Steuerzahler der Geberländer zur Zahlung mit herangezogen werden, etwa aus vermeintlich übergeordneten politischen Interessen: Die nächste Schuldenkrise steht dann eines Tages unausweichlich vor der Tür.

Allerdings wäre dies eine, wie sich gezeigt hat, hochgradig riskante und deshalb keineswegs per se aus Bankensicht wünschenswerte Situation. Genau aus diesem Grunde besteht Anlass zu der Vermutung, dass ein internationales Insolvenzrecht nicht nur im Interesse der Schuldner, sondern zugleich auch im *Regelinteresse* der Gläubigerbanken liegt: Nur vordergründig werden damit ihre Forderungen rechtlich geschwächt, weil zugleich alle beteiligten Banken selbst vor Anreizen zu hoch riskanten Aktivitäten *geschützt* und zugleich Auseinandersetzungen um notleidende Forderungen in geregelten Bahnen geführt werden können.

V. Schlussbemerkung

„Weniger wäre mehr gewesen.“ Diese häufig im Anschluss an missglückte Reformversuche herangezogene Lebensweisheit anzuwenden, führt im Falle ei-

ner Bewältigung der Schuldenkrise zu kontraproduktiven Ergebnissen. Es bleibt zu hoffen, dass die beteiligten Akteure rasch ihr durchaus bestehendes eigenes Interesse an einer weitreichenden Reform erkennen.

Literatur

Aufderheide, Detlef (1993, 1995): Unternehmer, Ethos und Ökonomik. Moral und unternehmerischer Gewinn aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, Berlin; zugleich Dissertation, Münster 1993.

Aufderheide, Detlef / Dabrowski, Martin (Hg./1997): Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik, Berlin.

Nuscheler, Franz / Eberlei, Walter (2000): Akteure und Interessengruppen bei der Lösung der Schuldenkrise, in diesem Band.

Raffer, Kunibert (2000): Vor- und Nachteile eines Internationalen Insolvenzrechts, in diesem Band.

Tietmeyer, Hans (1999): Ein genereller Schuldenerlaß für die ärmsten Entwicklungsländer? in: Deutsche Bundesbank (1999): Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 7 vom 1. Februar 1999.

Die Beiträge verschiedener Akteure zur Entschärfung der externen Verschuldungsdynamik von Entwicklungsländern

Von Bernhard Emunds

Die Themenstellung „Akteure und Interessengruppen bei der Lösung der Schuldenkrise“ kann sehr unterschiedlich verstanden werden. Die Politikwissenschaftler Walter Eberlei und Franz Nuscheler untersuchen in ihrem Beitrag die Akteure und Interessengruppen, die das aktuelle Schuldenmanagement für die HIPC-Länder bestimmen. Im Unterschied dazu gehe ich im folgenden der wirtschaftsethischen Frage nach, was die verschiedenen Akteure zu einer Lösung des Schuldenproblems der sog. Dritten Welt beitragen *sollen*.

Dabei gehe ich davon aus, dass für eine Lösung des Schuldenproblems nicht nur den stark verschuldeten Ländern ein Großteil ihrer externen Schulden erlassen, sondern auch die starke Verschuldungsdynamik vieler Entwicklungsländer überwunden werden muß. Ausschließlich diese zweite Aufgabe, also die Frage, wie dem Trend zur starken externen Verschuldung vieler Entwicklungsländer entgegengewirkt werden kann und soll, ist Gegenstand meines Beitrags. Dabei habe ich nicht zuerst die HIPC-Länder, sondern die stark und „mäßig“ verschuldeten Länder mittleren Einkommens in Lateinamerika und Asien im Blick.

Ich skizziere zuerst einige Gründe für die externe Verschuldungsdynamik vieler Entwicklungsländer. Dann wird kurz eine Agenda vorgestellt, die aus einer solchen Analyse abgeleitet werden kann: Wie sollen die verschiedenen Akteure dem Trend zu einer starken externen Verschuldung der Entwicklungsländer entgegenwirken? Analyse und Agenda verdeutlichen, dass die Verschuldungsdynamik nur beendet werden kann, wenn umfassende Reformen *in* den Entwicklungsländern *und* in bezug auf ihre weltwirtschaftliche *Integration* eingeleitet werden. Diese sind mit enormen Anpassungslasten verbunden, deren gerechte Verteilung Gegenstand der abschließenden Bemerkungen ist. Die dort skizzierte ethische Position bedingt auch die Gewichtung der internen und externen Aspekte bei der ökonomischen Skizze der Verschuldungsursachen.

I. Zu den Gründen für die externe Verschuldungsdynamik

Der Auf- und Ausbau eines funktionsfähigen heimischen Finanzsystems gehört zu den zentralen Voraussetzungen gelingender wirtschaftlicher Entwick-

lung¹. Entwicklung erfordert eine Expansion des folgenden Kreditkreislaufs: Gläubiger aus dem Entwicklungsland vergeben Kredite an Schuldner des gleichen Landes, die damit erfolversprechende Investitionsprojekte finanzieren. Die Schuldner leisten dann aus dem Investitionsertrag den Schuldendienst, so dass die Gläubiger erneut Kredite vergeben können. Bezogen auf *interne* Schulden muß man also das Motto der Erlassjahr-Kampagne in sein Gegenteil verkehren: Entwicklung braucht *Verschuldung*. Problematisch für Länder, deren Währungen keine internationalen Anlagewährungen sind, ist dagegen die starke *externe* Verschuldung: der Aufbau einer hohen Nettoschuldnerposition gegenüber Akteuren, die nicht Gebietsansässige sind. Der Schuldendienst gegenüber Ausländern nämlich wird künftig Devisen absorbieren und damit die Importmöglichkeiten des Landes schmälern. Außerdem entsteht für die heimische Währung eine Abwertungserwartung, die früher oder später zu einer Abwertung führen wird, durch die sich dann die Schuldenlast für die Akteure im Inland vergrößert. Schließlich kann ein plötzlicher Abzug kurzfristig angelegten ausländischen Kapitals den Außenwert der Währung zerstören und eine Krise des heimischen Finanzsystems auslösen oder verstärken.

1. Das Aufbringungs- und das Transferproblem

Die beiden Gründe, die meist für die externe Verschuldung von Entwicklungsländern angeführt werden, sind das Aufbringungs- und das Transferproblem. Das *Aufbringungsproblem* wird fast durchweg als *Sparlücke* definiert: Die Menschen in den Entwicklungsländern seien zu arm, um sparen zu können. Für die Investitionsfinanzierung würden daher Ersparnisse aus den reichen Industrieländern benötigt. Gegen die These einer Sparlücke spricht, dass die gesamtwirtschaftliche Ersparnis nicht nur aus dem Teil des Haushaltseinkommens besteht, der nicht für den Kauf von Konsumgüter verwandt wird, sondern auch – und in Entwicklungsländern vor allem – die einbehaltenen Gewinnen der Unternehmen umfaßt. Außerdem überzeugt die keynesianische Sicht, nach der gesamtwirtschaftlich nicht das Sparvolumen die Höhe der Investitionen begrenzt, sondern umgekehrt die Investitionen der Unternehmen die Ersparnis bestimmen². Dies setzt zwar ein entwickeltes heimisches Bankensystem voraus, dessen Verbindlichkeiten (die Einlagen) als Zahlungsmittel akzeptiert werden, so dass es durch seine Geldschöpfung zusätzliche Investitionen mit Kaufkraft ausstatten kann.³ Aber diese Voraussetzung dürfte in den meisten Ländern mittleren Ein-

¹ Vgl. den instruktiven Überblick über die Diskussion bei Winkler (1998).

² Vgl. z. B. Chick (1993), S. 184–192. Für eine keynesianische Kritik an der Sparlücken-These vgl. Riese (1986).

³ Vgl. Chick (1992).

kommens erfüllt sein, so dass es wohl ein *als Sparlücke bestimmtes* Aufbringungsproblem in diesen Ländern gar nicht gibt.

Mit der Ablehnung der Sparlücken-These wird jedoch nicht jegliches Aufbringungsproblem in den Entwicklungsländern geleugnet. Besonders deutlich treten die Schwierigkeiten, ausreichend Finanzmittel bereitzustellen, im ungedeckten Kreditbedarf effizient wirtschaftender Klein- und Kleinstunternehmer zu tage. Darüber hinaus kann es ein Aufbringungsproblem auch im Sektor der größeren Unternehmen und Geschäftsbanken der Entwicklungsländer geben: Die mit Geldschöpfung verbundene Kreditvergabe bedeutet für die den Kredit vergebende Geschäftsbank, dass sie sich kurzfristig verschuldet, um langfristig auszuleihen. Aufgrund dieser Fristentransformation steigt in einer Kreditexpansion für die Geschäftsbank das Risiko, durch einen plötzlichen Abzug der Einlagen illiquide zu werden⁴. Wenn die Banken weder durch entfaltete Aktien- und Bondsmärkte noch durch die Nachfrage anderer Akteure nach langfristigen Bankverbindlichkeiten bei der Fristentransformation entlastet werden, kann die Befürchtung der „Banker“, ihre Kreditinstitute könnten illiquide werden, die Kreditexpansion und damit das gesamtwirtschaftliche Wachstum erheblich bremsen⁵.

Dass ein Entwicklungsland nicht über ausreichend Devisen verfügt, um die gewünschten Importe zu bezahlen oder seinen Schuldendienst zu leisten, wird häufig als *Transferproblem* bezeichnet: Die Akteure in dem Entwicklungsland haben Schwierigkeiten, den Wert ihres intern – in der Entwicklungslandwährung – erzielten Einkommens in die von den exportierenden Unternehmen oder Gläubigern akzeptierten Währungen zu übertragen. Sie müssen sich daher zusätzliche Devisen durch Kreditaufnahme bei Ausländern beschaffen. Tatsächlich ist die *Devisenlücke* wohl der entscheidende Grund für die *externe* Verschuldung der Entwicklungsländer: Viele Entwicklungsländer sind auf Nettokapitalimport angewiesen, um ihre negative Leistungsbilanz zu finanzieren. Ihre hohen Nettoschuldnerpositionen sind die Folge strukturell verfestigter Leistungsbilanzdefizite und diese verfestigten Defizite spiegeln ihrerseits die ungünstige Integration dieser Länder in den internationalen Handel wider.

⁴ Im Unterschied zu den Industrieländern wird dieses Risiko in den Entwicklungsländern kaum durch die Lender of Last Resort-Funktion der heimischen Zentralbank reduziert: Die Akteure, die ihre Einlagen abziehen, wollen diese meist nicht in Bargeld des Entwicklungslandes, sondern in Geld einer Anlagewährung tauschen. Die (quasi-)staatliche Garantie, dass kurzfristige Bankeinlagen notfalls immer 1:1 in Bargeld umgetauscht werden können, kann daher in Entwicklungsländern kaum die Bereitschaft, Bankeinlagen zu halten, stabilisieren.

⁵ Vgl. Studart (1993).

Die ungünstige Handelsintegration vieler Entwicklungsländer und das gebremste interne Wachstum dieser Länder sind interdependent. Sie haben vielfältige interne und externe Gründe. Zu den wichtigsten internen Gründen gehört Staatsversagen sowohl im Sinne eines mangelhaften Regierungssystems („bad governance“) als auch im Sinne gravierender wirtschaftspolitischer Fehler. Von besonderer Relevanz ist hier, dass es den Ländern nicht gelungen ist, die Palette ihrer Exportprodukte zu diversifizieren. Zu den wichtigsten externen Gründen der ungünstigen Handelsintegration gehören der Preisverfall für Rohstoffe⁶ und der heute vorwiegend nicht-tarifäre Protektionismus der Industrieländer. Weil die Summe der Leistungsbilanzsalden auf Weltebene gleich null ist, tragen die EU und Japan, die konsequent eine Politik der Leistungsbilanzüberschüsse verfolgen, eine Mitverantwortung für die verfestigten Leistungsbilanzdefizite und damit für die starke externe Verschuldung vieler Entwicklungsländer⁷.

Während heute die Liberalisierung des Güterhandels und die Öffnung für Direktinvestitionen in der Entwicklungsökonomie fast ausnahmslos befürwortet werden, sind viele Wirtschaftswissenschaftler gegenüber der radikalen Öffnung von Entwicklungsländern für internationale Finanzströme skeptisch geworden. Schon vor der Asienkrise erkannten die Vertreter der „financial repression“-Sicht und erst recht der neoinstitutionalistischen, mit asymmetrisch verteilten Informationen argumentierenden Finanzierungstheorie, den entscheidenden finanzwirtschaftlichen Entwicklungsbeitrag nicht in Transfers von Finanzkapital aus dem Ausland, sondern im Auf- und Ausbau des heimischen Finanzsystems⁸. Diese Tendenzen im Fach Entwicklungsfinanzierung werden verstärkt durch den offensichtlichen Misserfolg der „growth cum debt“-Strategie, dass Entwicklungsländer in einer Startphase ihr Wachstum mit Auslandskapital steigern sollen, um dann in späteren Phasen die Schulden wieder zurückzahlen und sogar eine Nettogläubigerposition aufbauen zu können. Damit stellt sich die Frage, ob nicht an die Stelle des „growth cum debt“-Leitbilds ein Entwicklungsleitbild treten sollte, bei dem man finanzwirtschaftlich auf „institution building“ im Entwicklungsland setzt und zugleich eine langfristig nicht defizitäre Lei-

⁶ Verstärkt wurde dieser Preisverfall vielfach auch durch die Politik des IWF, der häufig mehreren Exportländern eines Rohstoffes gleichzeitig empfahl, ihre Exportmen-
gen zu steigern.

⁷ Die europäische und japanische Politik der Leistungs- und Handelsbilanzüberschüsse kann das Weltfinanzsystem dauerhaft belasten. In der Geschichte der Währungssysteme hat es sich nämlich als vorteilhaft erwiesen, wenn die Länder im Zentrum des Systems Handelsdefizite in Kauf nahmen. Sie ermöglichten es damit den Schuldnerländern der Peripherie, ihre im Zentrum aufgenommenen Schulden zurückzuzahlen. Vgl. z. B. *Herr* (1992), S. 280–354.

⁸ Vgl. z. B. *Schmidt* (1995) und *Winkler* (1998).

stungsbilanz⁹ anzielt, um gegenüber dem Ausland keine große Nettoschuldnerposition aufzubauen. Mit einem solchen Leitbild-Wechsel ist natürlich nicht die ausnahmslose Verpflichtung aller Entwicklungsländer auf langfristig positive oder ausgeglichene Leistungsbilanzen gemeint. Ausgeglichene oder gar positive Leistungsbilanzen setzen bei vielen Ländern, vor allem bei den am wenigsten entwickelten, voraus, dass sie einen großen Teil ihrer internen Entwicklungsprobleme lösen und auf günstigere Weise als bisher in den internationalen Handel integriert werden. Das Ziel einer ausgeglichenen Leistungsbilanz wird daher für diese Länder über lange Zeit unerreichbar bleiben. Aber ohne fundamentale entwicklungspolitische und weltwirtschaftliche Änderungen können allenfalls die Auswirkungen der Schuldenkrise „gemanaged“, nicht aber ihre Ursachen beseitigt werden. Trotz der fast endlosen Agenda, die eine solche *Lösung* der Schuldenkrise für einige Länder bedeutet, sollte die Entwicklung mit nicht-defizitärer Leistungsbilanz zu der Norm werden, deren Einhaltung zumindest langfristig anzuzielen ist.

2. Die Rolle des Kapitalangebots

Mit der Analyse des Aufbringungs- und des Transferproblems werden realwirtschaftliche Probleme der Entwicklungsländer als entscheidende Gründe für die Verschuldungsdynamik identifiziert. Die hohe externe Verschuldung vieler Entwicklungsländer hat aber auch angebotsseitige Gründe, d. h. Gründe, die bei den Gläubigern als Kapitalanbietern zu suchen sind. Schon bei der hohen Verschuldung Lateinamerikas, die 1982 zum Ausbruch der Schuldenkrise führte, spielte das Kreditangebot der Geschäftsbanken aus den Industrieländern eine zentrale Rolle: Die starke monetäre Expansion infolge der Ölpreissteigerungen stattete Akteure in den OPEC-Staaten mit enormen Dollarguthaben aus, die diese wiederum als Einlagen in den Geschäftsbanken der Industrieländer hielten. Bei der Wiederverwendung dieses Geldes schienen den Banken – angesichts der verminderten Wachstums- und Renditeaussichten „daheim“ – die Anlagemöglichkeiten in Lateinamerika besonders rentabel zu sein¹⁰.

Bei der Analyse des Transferproblems werden die Leistungsbilanzdefizite als Ursache für die Nettoschuldnerposition vieler Entwicklungsländer identifiziert. Allerdings können Ursache und Wirkung auch vertauscht sein; dann werden die defizitären Leistungsbilanzen durch hohe Nettokapitalimporte verursacht. Zu Handelsnachteilen für das kapitalimportierende Land kommt es über die reale

⁹ Eine „langfristig nicht defizitäre“ Leistungsbilanz bedeutet, dass konjunkturell bedingte Defizite möglich bleiben.

¹⁰ Vgl. a. Hengsbach (1988); Devlin (1988), S. 39.

Aufwertung seiner Währung: durch eine nominale Aufwertung oder durch eine Verstärkung der Inflation, die dann höher ist als bei den Handelspartnern bzw. Konkurrenten. Ein Beispiel sind lateinamerikanische Länder, deren Wettbewerbsfähigkeit durch die hohen Summen privaten Kapitals, das sie zu Beginn der 90er Jahre wieder – diesmal in der Form von Portfolioinvestitionen – anzogen, stark gelitten hat¹¹.

Dass Nettokapitalimporte Leistungsbilanzdefizite verursachen und nicht umgekehrt, ist heute vor allem bei Ländern wahrscheinlich, die ihren externen Kapitalverkehr liberalisiert haben und zugleich den internationalen Anlegern besonders attraktiv erscheinen¹². Die Mexikokrise (1994/95) und die Asienkrise (1997–99) zeigen, dass die Portfolioinvestitionen, die in den 90er Jahren meist als Anlageform gewählt wurden, für das Empfängerland mit erheblichen Risiken verbunden sind, weil sie die Gefahr einer Währungs- und Finanzkrise erhöhen: Ihr Zufluss kann zur Überhitzung der Vermögensmärkte beitragen, ihr schneller Abfluss löst die Krise aus oder verstärkt sie zumindest¹³.

Die hohen Kreditzuflüsse nach Lateinamerika in den 70er und der Zufluss von Portfolioinvestitionen nach Lateinamerika und Asien in den 90er Jahren sowie die darauf folgenden Krisen legen nahe, dass bei den Finanzströmen in Entwicklungsländer mittleren Einkommens ein „Boom and Bust“-Zyklus entstanden ist. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass die Kapitalanbieter diesen Zyklus zumindest so lange immer wieder neu in Gang setzen werden, wie ihre Ansprüche durch den IWF (und die Zentralbanken der Industrieländer) implizit gesichert sind.

Damit die Verschuldungsdynamik auch von der Angebotsseite keine neuen Impulse erhält, ist es notwendig, das Kapitalangebot an Akteure in Entwicklungsländer zu begrenzen und zu gestalten. Eine häufig, seit der Asienkrise wohl mehrheitlich befürwortete Maßnahme besteht darin, den Zufluss kurzfristigen Kapitals zu begrenzen.

II. Zur Agenda der Akteure

Auf der Grundlage der skizzierten Analyseaspekte können Aufgaben aufgelistet werden, die für eine Entschärfung der Verschuldungsdynamik von den verschiedenen Akteuren übernommen werden müssten.

¹¹ Vgl. z. B. *Turner* (1995), S. 10.

¹² Vgl. *Dieter* (1999), S. 28–43.

¹³ Vgl. z. B. *Stiglitz* (1998). Einen instruktiven Überblick über erste Krisenanalysen prominenter Autoren bietet *Ziesemer* (1999).

Das Ziel, die Verschuldungsdynamik zu bremsen, kann nur im Rahmen einer umfassenden Entwicklungsstrategie erreicht werden. Deshalb markieren die Forderungen, eine angemessene demokratische Regierungsform („good governance“) aufzubauen und offensichtliche Politikfehler zu vermeiden, wichtige Beiträge, die den *Regierungen der Entwicklungsländer* bei der Überwindung des Verschuldungstrends zufallen. Hier geht es u. a. darum, dass sich die staatlichen Instanzen selbst nur sehr begrenzt im Ausland verschulden und die aufgenommenen Mittel entwicklungsfördernd einsetzen sollten. Wichtig ist es, den heimischen Bankensektor zu stärken und dessen zielgruppenorientierte Pluralisierung, insbesondere die Entwicklung von „Microfinance“-Institutionen, zu fördern. Ziel der Handelspolitik sollte eine langfristig ausgeglichene oder sogar positive Leistungsbilanz sein. In Hinblick darauf ist eine Industriepolitik, welche die Exportpalette diversifiziert, von zentraler Bedeutung. Damit das heimische Finanzsystem nicht zu starken externen Schocks ausgesetzt wird, sollte nach dem Vorbild der Chilenischen Bardepotpflicht¹⁴ das Einströmen kurzfristiger Finanzanlagen erschwert bzw. auf das Maß, das für ein realwirtschaftlich verursachtes Leistungsbilanzsaldo notwendig ist, begrenzt werden.

Ohne die *Nichtregierungsorganisationen in den Entwicklungsländern* wird es keine Fortschritte auf dem langen Weg zu „good governance“ geben. Auch bei der Gründung von „Microfinance“-Institutionen spielen sie eine zentrale Rolle. Zur Überwindung der externen Verschuldungsdynamik können sie vor allem dadurch beitragen, dass sie – wie z. B. in Uganda – die externe Kreditaufnahme der Regierung sehr kritisch prüfen.

Die Zeit ist reif dafür, dass sich der *Internationale Währungsfonds* und die *Weltbank* auch explizit vom Entwicklungsmodell des „growth cum debt“ verabschieden. Gegen den möglichen Druck internationaler Investoren sollten sie die Regierungen von Entwicklungsländern bei ihren Bemühungen unterstützen, den Zufluss von Portfolioinvestitionen durch Kapitaleinfuhrbeschränkungen zu begrenzen. Damit die Risiken der Finanzierung von den Anlegern ausreichend berücksichtigt werden, sollten die Bretton Woods-Institutionen im Krisenfall die privaten Kapitalgeber an den Kosten des Krisenmanagements beteiligen („bail in“)¹⁵. Unwahrscheinlicher, aber für eine Überwindung der Verschuldungsdynamik bedeutsamer ist, dass IWF und Weltbank die Regierungen der Entwicklungsländer vor dem Gläubigerdruck, private Schulden zu garantieren, in Schutz nehmen. Noch unwahrscheinlicher ist eine tiefgreifende Reform des IWF, nach der die verfestigten Leistungsbilanzüberschüsse von Industrieländern mit jenen Negativzinsen belastet werden, die Keynes in seinem Plan für das internationale

¹⁴ Dazu vgl. z. B. Eichengreen (1999), S. 49–55.

¹⁵ Vgl. z. B. Eichengreen (1999), S. 65–78.

Währungssystem vorgeschlagen hatte¹⁶. Dadurch würde eine grundlegende strukturelle Asymmetrie der Weltwirtschaft, die einseitige Zuweisung aller Anpassungslasten von Leistungsbilanzungleichgewichten an die Leistungsbilanzdefizit-/Kapitalnehmer-Länder, beendet. Eine konsequente Leistungsbilanz-Überschusspolitik, mit der derzeit Japan und die EU ihre Wachstums- und Beschäftigungsbilanz aufbessern, deren Kehrseite aber die verfestigten Leistungsbilanzdefizite und die hohe externe Verschuldung vieler Entwicklungsländer sind, würde mit Kosten belastet.

Offensichtlich ist das Ziel, die externe Verschuldungsdynamik vieler Entwicklungsländer zu beenden, durch Reformen im Finanzsektor allein nicht zu erreichen. Vielmehr muß auch eine neue Strukturierung des Welthandels angezielt werden. Das zeigt sich auch beim Handlungsbedarf, der sich aus der hier skizzierten Analyse für die *Regierungen des Industrieländer* ergibt. Sie müßten nicht nur die Regulierung ihrer institutionellen Investoren weiterentwickeln und z. B. die Kapitaldeckungsvorschriften für Fremdwährungspositionen verschärfen, sofern die Kapitalnehmer aus einem Entwicklungsland mit einem verfestigten Leistungsbilanzdefizit kommen. Bei den Bretton Woods-Institutionen sollten sie den skizzierten Politikwechsel und gegebenenfalls die strukturelle Transformation mit tragen – was angesichts ihrer eigenen zumindest kurzfristigen Interessen wohl ziemlich ausgeschlossen ist. Und schließlich müßten sie auch ihren nicht-tarifären Protektionismus abbauen; Japan und die EU sollten sich von ihrer Jagd auf Leistungsbilanzüberschüsse verabschieden und durch Leistungsbilanzdefizite den Schuldnerländern einen Abbau ihrer Schulden erleichtern.

Regulierungen, gleichgültig ob sie von den Entwicklungsländern oder von den Industrieländern eingeführt werden, können nur wirksam werden, wenn sie von den *institutionellen Investoren* nicht umgangen werden. Damit dies wahrscheinlicher wird, sind die Banken, Versicherungen und Fonds bzw. ihre Verbände an der Ausgestaltung neuer Regulierungsinstrumente, sowie an deren Implementation und Überwachung zu beteiligen („mixed regulation“)¹⁷. Für eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Regulierung internationaler Finanzmärkte bedarf es eines dauerhaften, institutionell abgesicherten Dialogs, in den die institutionellen Investoren ihre Erfahrungen z. B. mit neuen Finanzinstrumenten oder Methoden der Risikomessung konstruktiv einbringen sollten.

¹⁶ Vgl. Keynes (1980).

¹⁷ Vgl. dazu Reinicke (1998), S. 118–134.

III. Für eine weniger ungerechte Verteilung der Anpassungslasten

Manche Reformpfade, die im letzten Abschnitt angedeutet wurden, klingen unrealistisch, weil sie – zumindest kurzfristig – den Interessen mächtiger Akteure zuwiderlaufen. Dagegen müssen aus ethischer Sicht die Anpassungslasten gerade entsprechend der Leistungsfähigkeit der Akteure verteilt werden. Daher sollten bei weltwirtschaftlichen Reformen die Industrieländer und – innerhalb der Entwicklungsländer – die reichen Eliten den größeren Teil der Anpassungslasten tragen¹⁸. Offenbar stehen ethische Reflexionen der Weltwirtschaft in der Spannung zwischen der Notwendigkeit, *realistische* Reformoptionen hervorzuheben, und der Maßgabe, dass die Lasten entsprechend der Leistungsfähigkeit gerecht verteilt werden müssen, so dass exakt solche Schritte im Vordergrund stehen sollten, die vor allem für die mächtigen Akteure eine Zumutung darstellen. Wirtschaftsethische Reflexionen sollten dieses Spannungsverhältnis nicht zu einer Seite hin auflösen.

Ein Beispiel dafür, dass häufig solche politischen Vorschläge im Vordergrund der entwicklungspolitischen Diskussion stehen, die den Interessen der – in unserer Wahrnehmung – starken Akteuren nicht widersprechen, ist die „good governance“-Aufforderung an die Adresse der Entwicklungsländer. Solche Forderungen kosten die Industrieländer nichts. Die Stärke der etablierten Eliten, die an der Aufrechterhaltung des Status Quo interessiert sind, wird nicht immer ausreichend reflektiert. Immerhin gibt es auch realistischere Überlegungen zu „good governance“, die von einem langwierigen Prozeß ausgehen, der länderspezifisch in realistische Teilziele und Etappen zerlegt werden muss¹⁹. Bezieht man eine solche Sichtweise auf die weltwirtschaftlichen Entwicklungsfaktoren, so läßt sich für die künftige wirtschaftsethische Reflexion eine Leitfrage formulieren: Was sind realistische Teilziele und Etappen auf dem Weg zu einem Weltwirtschaftssystem, das den Entwicklungsländern mehr Entwicklungschancen einräumt?

Literatur

- Chick, Victoria (1983): *Macroeconomics after Keynes. A reconsideration of the General Theory*, Cambridge/Mass.
- (1992): *The evolution of the banking system and the theory of saving, investment and interest*, in: dies.: *On money, method and Keynes*, London, S. 193–205.

¹⁸ Das ist schon fast ein Topos kirchlicher Stellungnahmen zur Schuldenkrise. Vgl. Müller (1991), S. 225.

¹⁹ Vgl. Dok (1998), S. 26 f.

- Devlin, Robert* (1989): Debt and crisis in Latin America. The supply side of the story, Princeton.
- Dieter, Heribert* (1999): Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds, Marburg.
- Dok, Geert van* (1998): Good governance – vom Papiertiger zum Hoffnungsträger? Kritische Anmerkungen zum Erfolg eines außenpolitischen Konzeptes (Diskussionspapier der Caritas Schweiz 6), Luzern.
- Eichengreen, Barry* (1999): Toward a new international financial architecture. A practical post-Asia agenda, Washington DC.
- Hengsbach, Friedhelm* (1988): Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer – wessen Krise eigentlich?, in: Karl Gabriel / Wolfgang Klein / Werner Krämer (Hg.): Die gesellschaftliche Verantwortung der Kirche. Zur Enzyklika Sollicitudo rei socialis (Arbeiterbewegung und Kirche Bd. 9), S. 219–231.
- Herr, Hansjörg* (1992): Geld, Währungswettbewerb und Währungssysteme. Theoretische und historische Analyse der internationalen Geldwirtschaft, Frankfurt / New York.
- Keynes, John Maynard* (1980): Proposal for an international clearing union, in: ders.: Activities 1940–1944. Shaping the post-war world, the clearing union (The collected writings of John Maynard Keynes Bd. 25), S. 168–196 (1. Auflage 1943).
- Müller, Johannes* (1991): Internationale Schuldenkrise. Kirchliche Stellungnahmen zur ethischen Dimension, in: Stimmen der Zeit 209, S. 219–230.
- Reinicke, Wolfgang H.* (1998): Global public policy. Governing without government?, Washington DC.
- Riese, Hajo* (1986): Entwicklungsstrategie und ökonomische Theorie. Anmerkungen zu einem vernachlässigten Thema, in: Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft 4, S. 157–196.
- Schmidt, Reinhard H.* (1995): Art. Entwicklungsfinanzierung, in: Wolfgang Gerke / Manfred Steiner (Hg.): Handwörterbuch des Finanz- und Bankwesens, Stuttgart, S. 522–531.
- Stiglitz, Joseph E.* (1998): Sound finance and sustainable development in Asia, Internet: <http://www.worldbank.org/html/extdr/etme/jssp031298.htm> (16.7.1999).
- Studart, Rogério* (1993): Financial repression and economic development: towards a post-Keynesian alternative, in: Review of political economy 5.3, S. 277–298.
- Turner, Philip* (1995): Capital flows in Latin America. A new phase (BIS Economic Papers 44), Basel.
- Winkler, Adalbert* (1998): Financial markets and economic development, in: Lukas Menkhoff / Beate Reszat (Hg.): Asian financial markets. Structures, policy issues and prospects, Baden-Baden, S. 15–44.
- Ziesemer, Thomas* (1999): The structure of the Asian debt crisis, in: Hans-Joachim Stadermann / Otto Steiger (Hg.): Herausforderung der Geldwirtschaft. Theorie und Praxis währungspolitischer Ereignisse, Marburg, S. 363–393.

Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojektes „Regulierung internationaler Finanzmärkte – eine wirtschaftsethische Reflexion“.

Autorenverzeichnis

Dr. *Detlef Aufderheide*, Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Prof. Dr. *Gustav Dieckheuer*, Institut für indusriewirtschaftliche Forschung, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Dr. *Walter Eberlei*, Institut für Entwicklung und Frieden, Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.

Dr. *Bernhard Emunds*, Oswald von Nell-Breuning-Institut, Frankfurt a.M.

Prof. Dr. *Rolf Eschenburg*, Institut für Genossenschaftswesen, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Prof. Dr. *Friedhelm Hengsbach SJ*, Oswald von Nell-Breuning-Institut, Frankfurt a.M.

PD Dr. *Gerhard Kruip*, Forschungsinstitut für Philosophie, Hannover.

Prof. Dr. *Rolf Langhammer*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Dr. *Pedro Morazán*, Südwind e.V., Siegburg.

Prof. Dr. *Johannes Müller SJ*, Institut für Gesellschaftspolitik, Hochschule für Philosophie, München.

Prof. Dr. *Franz Nuscheler*, Institut für Entwicklung und Frieden, Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.

Christiane Overkamp, MISEREOR, Aachen.

Prof. Dr. *Ulrich Pfister*, Historisches Seminar, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Prof. Dr. *Marc Piazolo*, Fachhochschule Kaiserslautern.

Dr. *Stefan-Ulrich Pieper*, Institut für öffentliches Recht und Völkerrecht, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

PD Dr. *Ingo Pies*, Institut für Verkehrswissenschaften, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Alexander Pieske, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

Prof. Dr. *Kunibert Raffer*, Institut für Wirtschaftswissenschaften, Universität Wien.

Jörg Waldmann, Institut für Politikwissenschaften, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Prof. Dr. *Joachim Wiemeyer*, Lehrstuhl für Christliche Gesellschaftslehre, Ruhr-Universität Bochum.

Dr. *Thomas Ziesemer*, Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht.