



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Die Schuldnerposition der Entwicklungsländer“

Verfasserin

Katharina Zauner, Bakk.

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 057 390

Diplomstudium lt. Studienblatt: Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuer: Universitätsprofessor Alejandro Cunat, PhD

Kurzfassung

Die Themen Verschuldung, Entschuldung und Entwicklung bezogen auf die Entwicklungsländer spielen schon lange eine sozioökonomische und entwicklungspolitische Rolle im Entwicklungsdiskurs. Diese literaturgestützte Arbeit setzt sich mit diesem breiten Themenspektrum, „Die Schuldnerposition der Entwicklungsländer“, auseinander. Die Kernaspekte der Arbeit bilden drei Fragen. Erstens: Welche vielfältigen Ursachen führten zur Schuldnerposition? Hier werden die Verschuldungs- und Finanzsituation historisch erläutert. Zweitens: Welche Maßnahmen wurden und könnten gegen die starke Verschuldung getroffen werden? Hierbei kommt die wichtige Rolle der Gläubiger als Schuldenmanager zum Ausdruck. Und drittens: Was bewirken Verschuldung und Entschuldung für Entwicklung? Hierbei geben die Millenniumsentwicklungsziele der UN eine klare Vorgabe für einen erwünschten Schuldenerlass. Aber das Schuldenmanagement der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds greift oft zu kurz und die Frage nach Alternativen drängt sich auf. Einen Diskurs über ein faires Schiedsverfahren für Staaten ist deshalb für diese Arbeit unumgänglich. Zusammenfassend wird festgestellt, dass Entschuldungsmaßnahmen zwar kein hinreichendes Instrument für Armutsbekämpfung darstellen, aber sehr wohl als notwendig erscheinen.

Abstract

Indebtedness, debt relief and development in terms of the developing countries are important for socioeconomic development and for developing studies. This thesis discusses the problem and possible solution to the indebtedness of the south hemisphere. The main aspects are the concurrent causes and measures against the debt position of the developing countries by the big creditors, like banks and international financial institutions. The paper contains a critical discourse about the debt management of the big players, like Worldbank and IMF.

Furthermore raises the question how the indebtedness works for development – especially for economic growth, and how far development needs a debt relief. This paper annotates the millennium-developing-goals regarding the connection between development and debt relief. To sum up, one could say that debt relief is a macro-economic-instrument which is necessary for development, but for the purpose of poverty eradication there is more chance postulated in development policy.

Vorwort

Zum Themenblock der vorliegenden Arbeit gelang ich hauptsächlich durch das Bakkalaureatsstudium der Volkswirtschaftslehre. Die Disziplin der Entwicklungsökonomie stellte für mich eine gute Verbindung zwischen dem Studium der Internationalen Entwicklung und Volkswirtschaftslehre dar. Das Absolvieren zweier Lehrveranstaltungen zu den Themen Entwicklungsökonomie und Verschuldung der EL erweckte großes Interesse daran, dieses Thema näher zu beleuchten. Ich konnte dabei spannende Einblicke in viele Bereiche wie die internationale Verschuldungs- und Finanzsituation, die wirtschaftliche und auch politische Situation der Entwicklungsländer und die Rolle der Gläubiger gewinnen.

Mein Dank gilt dabei vor allem Prof. Alexandro Cunat PhD für die Betreuung der Arbeit und seine Hilfestellung bei auftretenden Problemen. Für die Unterstützung während des Schreibprozesses bedanke ich mich herzlich bei Mag. Dr. Huberta Weigl von der Schreibwerkstatt für die unzähligen Schreibtipps, die mir vor allem beim Aufbrechen meiner Schreibblockade geholfen haben.

Den größten Dank möchte ich an meine Familie richten, insbesondere an meine Eltern, für ihre jahrelange finanzielle und mentale Unterstützung. Sie haben mir die Möglichkeit für diese Ausbildung gegeben und mich dabei immer mit viel Mut und Zuversicht begleitet.

Außerdem will ich mich bei meinem Freund bedanken, der mir viel Liebe und Kraft gibt und ausdauernd mir zur Seite stand. Zudem gilt ein ganz spezieller Dank meinen Freundinnen und Freunden, die während meiner Studienzeit für den nötigen Ausgleich gesorgt haben. Die auch unterstützend in schwierigen Situationen waren und die mich bereits mein halbes Leben lang begleiten. Zum Schluss möchte ich mich bei allen anderen bedanken, die mir bei der Erstellung der Arbeit behilflich waren.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	2
Abstract	2
Vorwort	3
Inhaltverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	6
1. Einleitung	7
2. Historische Eckpunkte der Verschuldungs- und Finanzsituation der EL	9
2.1. Geschichtliche Eingrenzung	9
2.2. Internationale Goldstandard und die Baring-Krise	11
2.3. Zwischenkriegszeit und die Große Depression in den 1930er-Jahren	13
2.4. Ende 2. Weltkrieg bis 1970	14
2.4.1. Der Aufstieg und Niedergang des Bretton-Woods-Systems	14
2.4.2. Organisationsgründungen, Umschuldungsversuche und Exportentwicklung	17
2.5. Verschuldungsexplosion ab 1971: Ölpreisschocks (1973 und 1979) und deren geldpolitische Folgen	21
2.6. Verschuldungs- und Finanzkrisen der 1980er- und 1990er-Jahre	24
2.7. Zusammenfassung der Ursachen	31
3. Eine Auswahl an Schuldenmanagementkonzepten und Entschuldungsdebatten	32
3.1. Person Report	32
3.2. Der Pariser Club als Schuldenmanager	33
3.3. Das Schuldenmanagement durch Banken	34
3.4. Das Schuldenmanagement der BWIs	36
3.4.1. Die Entschuldungsinitiativen: Von HIPC bis MDRI und SDRM	36
3.4.2. Kritik am Schuldenmanagement der BWI	40
3.5. Alternativen: FTAP/Chapter 9	45
3.6. Exkurs: Odious-Debt-Doktrin – die Frage nach der Legitimität von Schulden	50

4. Verschuldung und Entschuldung im Entwicklungsdiskurs	51
4.1. Entwicklungsdefinitionen	51
4.2. Verschuldung für Entwicklung	53
4.2.1. Theoretische Auseinandersetzung	53
4.2.2. Studie: Auswirkungen der Auslandsverschuldung auf wirtschaftliches Wachstum	54
4.3. Entwicklung braucht Entschuldung	56
4.3.1. Millenniumsentwicklungsziele (MEZ)	56
4.3.2. Entschuldung und MEZ	58
5. Zusammenfassung	60
Literaturverzeichnis	62
Summary	68
Lebenslauf	69

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Brutto-Inlandsprodukt
BWI	Bretton-Woods-Institution
BWS	Bretton-Woods-System
CPIA	Beurteilungsschema für Politikperformance (Country Policy and Institutional Assessment)
DSA	Schuldentragbarkeitsanalyse (Debt Sustainability Analysis)
DSF	Rahmenwerk zur Überprüfung der Schuldentragbarkeit (Debt Sustainability Framework)
EL	Entwicklungsland
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FTAP	Faires und transparentes Schiedsverfahren (Fair and Transparent Arbitration Process)
Hrsg.	Herausgeber
HIPC	Hochverschuldete Entwicklungsländer (Heavily Indebted Poor Countries)
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
IL	Industrieland
IWF	Internationaler Währungsfonds, Washington D.C.
LA	Lateinamerikanische Länder
MEZ	Millenniumsentwicklungsziele
MDRI	Multilaterale Entschuldungsinitiative (Multilateral Debt Relief Initiative)
NGO	Nicht-Regierungsorganisation (Non-Governmental Organisation)
ODA	Offizielle Entwicklungshilfe (Official Development Aid)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris
OPEC	Organisation erdölexportierender Länder, Wien
SDRM	Mechanismus für koordinierte Schuldenrestrukturierung (Sovereign Debt Restructuring Mechanism)
ToT	Terms of Trade (dt. Austauschverhältnisse)
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Report)
WB	Weltbank, Washington D.C.
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organisation), Genf

1. Einleitung

Die bestehende Problematik der Schuldnerposition der Entwicklungsländer (EL) ist nach wie vor eine ungelöste. Die Ursachen und Lösungsansätze sind mannigfaltig und die Notwendigkeit zur Lösung des Problems ist evident. Die folgenden drei Schlagwörter stehen im Zentrum der gesamten Arbeit: Verschuldung, Entschuldung und Entwicklung. Die Arbeit zielt auf die Beantwortung folgender drei Fragestellungen ab. Erstens: Welche Ursachen stecken hinter der Schuldnersituation? Zweitens: Welche Besserungsmaßnahmen wurden durchgeführt und könnten durchgeführt werden? Drittens: Inwiefern beeinflusst die Schuldnerposition (Verschuldung und Entschuldung) die Entwicklung eines ELs. Die Arbeit gibt keinen kompletten Überblick über die Dynamik der Schuldnerposition, deren Ursachen und Entschuldungsmaßnahmen, sondern liefert eine Auswahl davon, um die Grundzüge des Themas verständlicher zu machen. Die Vorgehensweise der vorliegenden Arbeit ist eine rein literaturgestützte.

Die in der Entwicklungsforschung bekannte Ansprache von Robert McNamara (Weltbankpräsident 1973, „Nairobi-Rede“), die vor allem durch die Begriffsdefinition von „Absoluter Armut“ geprägt ist, behandelt auch die wachsende äußere Schuldenlast der „Dritten Welt“.

„Der Kern des Schuldenproblems muss richtig verstanden werden. Nicht die Tatsache oder das Ausmaß der bestehenden Verschuldung sind bedeutsam, sondern vielmehr deren Zusammensetzung und Dynamik. Entscheidend ist, dass die Verschuldung und die sich daraus ergebenden Zahlungsverpflichtungen schneller wachsen als die zum Schuldendienst erforderlichen Einnahmen.“ (McNamara Jahresbericht des Präsidenten der Weltbank vom 24. September 1974 aus Senghaas (Hrsg.) 1974: 14f)

Im „Handbuch der Dritten Welt“ (1993) wird im Kapitel „Was heißt Unterentwicklung?“ die Überschuldung als Entwicklungsblockade diskutiert. Darin schreiben D. Nohlen und F. Nuscheler, dass einst Lenin in einer Abhandlung zum Thema „Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus“ die Teilung der Welt in ein „Häuflein Wucherstaaten und in eine ungeheure Mehrheit von Schuldnerstaaten“ angekündigt und anscheinend prophezeit hat (Nohlen/Nuscheler 1993: 50f). In der wissenschaftliche Untersuchung der und Forschung nach den Ursachen und Lösungsansätzen der Verschuldung und der Verschuldungskrisen gibt es zumindest einen Konsens, und zwar, dass es keine einzelne Ursache gibt, sondern ein ambivalentes Bündel von externen und internen Ursachen, welche im Konkreten mit unterschiedlicher Gewichtung zur Schuldenbildung beigetragen haben (ebd.: 50f).

Diese vielfältigen Ursachen werden im ersten großen Kapitel historisch dargestellt, somit wird versucht, die Gründe für die Schuldnerposition aufzuzeigen. Im Rahmen des historischen Überblicks werden sowohl die internationale Finanzstruktur mit ihren Währungssystemen und Wechselkursen als auch ausgewählte Finanz- und Verschuldungskrisen diskutiert, die als Ursachen für diese Position verstanden werden.

Im zweiten großen Kapitel erkläre ich Lösungsansätze und Aktionen zur Bekämpfung des Übels sowie Debatten darüber und die Kritik daran. Hier werden im Speziellen WB/IWF und deren Rolle als Schuldenmanager eine erhebliche Rolle spielen, außerdem wird eine Alternative vonseiten der Entschuldungsakteure diskutiert.

Die Legitimierung des entwicklungspolitischen Instruments der Entschuldung bzw. des Schuldenerlasses wird im dritten Kapitel bearbeitet und der Frage nachgegangen, inwiefern Verschuldung zu Entwicklung beiträgt. Anhand von Entwicklungsdefinitionen, theoretischer Auseinandersetzung und den MEZ wird der Konnex zwischen Armutsminderung und Entschuldung hergestellt und erläutert.

2. Historische Eckpunkte der Verschuldungs- und Finanzsituation der EL

2.1. Geschichtliche Eingrenzung

Die Finanzflüsse von öffentlichen und privaten Geldgebern waren bereits im 19. Jahrhundert ein Bestandteil der internationalen Ökonomie und der internationalen Finanzwissenschaft. Jedoch wurde damals trotz der zunehmenden Zahl an internationalen Anleihen, der Verschuldungskrisen und Zahlungseinstellungen insbesondere von lateinamerikanischen Ländern die Kredittilgung in den meisten Fällen zufriedenstellend abgewickelt. Grund dafür waren zum einen die Empfängerländer und zum anderen die Mittelverwendung. Hauptsächlich gingen die finanziellen Mittel nach Europa, Nord- und Südamerika sowie in Regionen des britischen Commonwealth und die Mittel wurden nachhaltig für den Bau der Bahnlinien und sonstige öffentliche Dienste verwendet (Aldcroft 2003: 27). Jedoch trugen der Goldstandard im internationalen Währungssystem und seine Entwicklung zu wesentlichen Veränderungen im internationalen Kapitalverkehr und weltwirtschaftlichen Wandlungen bei. Deshalb beginnt die Geschichte der Verschuldungs- und Finanzsituation der EL erst Ende des 19. Jahrhunderts.

Erst am Anfang des 20. Jahrhunderts wurde im großen Stil das Geschäft mit den EL begonnen. Damals waren die Gründe für eine ausländische Schuldenaufnahme ähnlich wie heute. Entweder wurden alte Schuldentitel beglichen oder finanzielle Mittel zum Ausgleich eines Budgetdefizits benötigt oder es wurde in große Projekte – oft im Interesse der Machthaber – investiert. Welche weiteren historischen Gründe zur heutigen Verschuldungssituation beigetragen haben und wie sich die Verschuldungs- und Finanzsituation in den EL ab der Mitte des 20. Jahrhunderts entwickelt hat, von welchen Krisen sie begleitet wurde und die jeweiligen Besonderheiten der einzelnen Zeiträume werden im ersten Hauptkapitel beschrieben.

Für weitere Teile der historischen Perspektive ab dem Ende des 2. Weltkrieges ist noch ein kurzer aber entwicklungsökonomisch sehr relevanter Rückblick in die 1930er-Jahre der Großen Depression notwendig. „Nie wieder!“, lautet der Grundsatz von John Maynard Keynes für seine ersten Vorschläge für eine neue Weltwirtschaftsordnung. Mit diesem Ausruf assoziiert Keynes die Wirtschaftsdepression in den 1930er-Jahren und ihre Auswirkungen,

deren zukünftige Verhinderung er sich damit wünscht. Die Auswirkungen der Großen Depression auf die Verschuldung der EL wird im Kapitel 2.2. diskutiert.

Der dritte Abschnitt der historischen Analyse des Verschuldungsdilemmas beginnt mit dem 2. Weltkrieg. Dieser Zeitraum hat zwei zentrale Merkmale: Zum einen hat der Anteil der öffentlichen Kapitalexporte stark zugenommen. Denn aufgrund der internationalen finanziellen Hilfe für Wiederaufbau und Entwicklung wurden die öffentlichen Kreditvergaben durch die Regierung der Industrienationen und internationale Institutionen, wie UN, WB und regionale Entwicklungsbanken, zu einer signifikanten Einnahmequelle für Entwicklungsländer (Suter 1990: 55ff). Zum anderen kam es in dieser Epoche zu einer Verstärkung der Beziehungen zwischen kapitalimportierenden Ländern und kapitalexportierenden Industrieländern.

Vor allem in der Zeit in den 70er-Jahren gab es eine wahre Verschuldungsexplosion. Die Ursache dafür – die Ölpreisschocks von 1973 und 1979 – wird im Kapitel 2.4. behandelt. In der Literatur zum Thema Verschuldung wird oft einleitend das Thema Zahlungsunfähigkeit von Mexiko 1982 behandelt und als Beginn einer internationalen Finanzkrise angeführt. Welche Auswirkungen die Finanz- und Verschuldungskrisen der 1990er-Jahre (Asienkrise und Mexiko-Krise) hatten und außerdem das Konzept der Illiquidität und die Rolle der ToT werden unter anderem im Kapitel 2.5. diskutiert. Der letzte Punkt fasst die Ursachen der Verschuldung zusammen.

2.2. Internationale Goldstandard und die Baringkrise

Das internationale Währungssystem des Goldstandards – mit seiner wichtigsten Währung, dem Pfund Sterling – wurde nicht zufällig eingeführt, sondern Ausgangspunkt war die Industrielle Revolution. Aufgrund der Industrialisierung wurde Großbritannien nicht nur zur größten Wirtschaftsmacht, sondern auch zum wichtigsten Geldgeber der Welt. Vor dem Übergang zum Goldstandard war der sogenannte Bimetallismus¹ im Währungssystem vorherrschend. Die Umstellung auf den Goldstandard erfolgte in den europäischen Ländern schnell, ebenso in manchen lateinamerikanischen Ländern wie Argentinien, Mexiko, Peru und Uruguay. (Eichengreen 2000: 35f)

Größte geldpolitische Priorität hatte im 19. Jhdt., dass die Zentralbanken die Goldreserven wahren, um die Konvertierbarkeit der Währung zu halten. Wenn die Goldparität gefährdet war und die eigenen Währungsreserven knapp waren, dann war eine Möglichkeit, Kapital von anderen Ländern zu leihen.

Ein geschichtliches Beispiel einer Finanzkrise ist die sogenannte *Baring-Krise*.

Im Jahr 1890 war die Bank von England stark gefährdet, weil eine große Handelsbank des Bankhauses Baring Brothers insolvent war. Das Finanzhaus Baring hatte 1888 das Anleihengeschäft, das den Ausbau der Wasserversorgung von Buenos Aires finanzieren sollte, fix abgeschlossen. Leider kam es zu großen Investorenproblemen und Baring musste selbst die Mittel durch teure Kreditaufnahme lukrieren. Jedoch waren die Geschäfte zu riskant, sodass die Gläubiger einen Kreditstopp verlangten. Die dazumal große britische Handelsbank, das Bankhaus Baring Brothers, musste sich bankrott erklären. Man befürchtete eine britische bzw. internationale Finanzkrise, deshalb übernahmen das britische Schatzamt und die Bank von England die Haftung für alle Forderungen gegenüber dem Finanzhaus Baring. (Suter 1990: 210f)

Die britischen Geldinstitute mussten drei Millionen Pfund in Gold von der französischen Staatsbank leihen und organisierten sich eine Bürgschaft über 1,5 Millionen Pfund in Goldmünzen von der russischen Reichsbank. Natürlich war das ein Schritt, der viele Kapitalanleger beunruhigte, die große Rolle der britischen Notenbank als „lender of last resort“ wurde mit großer Skepsis wahrgenommen. Das System stand kurz vor dem

¹ Der Bimetallismus ist ein Doppelwährungssystem. In diesen Währungsbestimmungen zirkulieren gleichzeitig Gold- und Silbermünzen. (vgl. Eichengreen 2000:24ff) Eine andere Definition dafür ist auch Bimetall-Standard, der bis in die frühen 1870er-Jahre in vielen Ländern herrschte (Krugman/Obstfeld 2009:631f).

Zusammenbruch, doch aufgrund der Unterstützung von Frankreich und der russischen Reichsbank konnten die Goldreserven wieder aufgefüllt, das Vertrauen der Anleger zurückgewonnen und eine internationale Finanzkrise noch verhindert werden (Eichengreen 2000:53ff).

Das damalige Krisenmanagement, von dem die Strategien diskutiert, implementiert und auch überwacht wurden, wurde von einem international besetzten Komitee von Bankiers geführt. An der Spitze stand Lord Rothschild² (vgl. Fishlow 1991: 88f). Der Goldstandard und die Rolle des „lender of last resort“ prägte das Währungssystem im 19. Jhdt. vor allem in den Ländern des Zentrums, Europa, in den USA und einigen lateinamerikanischen Staaten.

Der Beginn eines internationalen Währungssystems – wie dem Goldstandard ab den 1870er Jahren – hatte auch wesentliche wirtschaftspolitische Konsequenzen wie die Festsetzung auf die Währungsstabilität, die Setzung der Staatsausgaben, einen freien Kapitalverkehr und die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung. Diese Periode der „Globalisierungsschübe“ wurde 1914 schlagartig unterbrochen durch den Beginn des 1. Weltkrieges. Es kam nicht nur zum Erstarren der europäischen Exportindustrie – alle Ressourcen (Maschinen und Rohstoffe) wurden für die Rüstungsproduktion verwendet – sondern es wurde auch der Geldfluss vom Zentrum in die Peripherie unterbrochen. Ein erheblicher Teil der europäischen Auslandsanlagen wurde liquidiert, ebenfalls, um für Kriegsführungsausgaben aufzukommen. Das System des Goldstandards konnte sich auch nicht halten und so kam es zum totalen Zusammenbruch des Währungssystems, auch die internationalen Kapitalverflechtungen erstarrten. (Osterhammel/Petersson 2003: 67ff)

Global gesehen waren im 19. Jhdt. England und Frankreich die größten Geber von langfristigem Auslandskapital, ebenso exportierten auch kleinere Länder wie Belgien, die Schweiz und die Niederlande. Am Ende des 19. Jhdts. wurden auch Deutschland (ab den 1870er-Jahren) und die USA (ab 1897) zu internationalen Gläubigern (Suter 1990: 60). Die Struktur des Kapitalimportes wandelte sich im Lauf des 19. Jhdts. von öffentlicher Auslandsverschuldung hin zur privaten Auslandsverschuldung. Die britischen Auslandsanleihen flossen v. a. in europäische Länder, in die USA und ins Osmanische Reich inklusive Ägypten. Im Laufe des 19. Jhdts. verschob sich der britische Anleihenfluss verstärkt in Richtung der USA, Australien, Kanada und Argentinien. Französische Auslandsinvestitionen flossen zuerst auch nach Europa (Spanien und Österreich-Ungarn) und

² Näheres zum Imperium Rothschild und dessen Handlungen auf dem internationalen Finanzmarkt kann man im zweibändigen Werk „Die Geschichte Rothschild“ (2007) nachschlagen.

dann nach Russland und Südamerika. Das deutsche Kapital wanderte am Ende des 19. Jhdts. in Richtung der Balkanstaaten. (Suter 1990: 67)

2.3. Die Zwischenkriegszeit und die Große Depression in den 1930er-Jahren

In der krisengeschüttelten Zeit zwischen dem Ende des 1. Weltkrieges und dem Beginn des 2. Weltkrieges wurde versucht, ein Art Goldstandard „reloaded“ einzuführen – dieses internationale Währungssystem war dazumal geprägt von kontrollierten flexiblen Wechselkursen. Der Versuch, mit dem System auf das Niveau der Zeit vor Ausbruch des 1. Weltkrieges zu gelangen, hat leider nur kurz angehalten. Aber in dieser kurzen Zeit versuchte man zumindest, Lehren aus dem ersten Scheitern zu ziehen und – nach dem Vorbild der USA mit deren Implementierung einer Zentralbank (Federal Reserve System) – auch in den kapitalimportierenden Ländern, v. a. in den lateinamerikanischen Staaten, Zentralbanken aufzubauen. Es herrschte eine Art Missionierung in den Ländern des Südens mit dem Ziel der Einführung des Goldstandards durch Aufbau von Zentralbanken von Währungsexperten aus den USA. Aber es folgte schnell die Ernüchterung, denn die „bloße Existenz einer Zentralbank“ reichte nicht für eine wirtschaftliche Stabilität. Und so waren es die Länder der Peripherie, die schnell das Einsetzen der Wirtschaftskrise (Great Depression) spürten. (Eichengreen 2000: 69-74)

Der 25. Oktober 1929, der Tag des New Yorker Börsenkrachs, wird als Beginn der 1930er-Jahre Depression gekennzeichnet. Zu dieser Zeit war bereits spürbar, dass die Güter- und Kapitalmärkte im engen Zusammenhang stehen. Die wesentlichen Mechanismen, die im Anschluss einsetzten und deren Auswirkungen ab dem Beginn der Großen Depression spürbar wurden, waren die Kreditverknappung durch den starken Rückgang der amerikanischen Kapitalexporte, die Nachfrageausfälle, der forcierte Protektionismus und Deflation aufgrund des Goldstandards (Osterhammel/Petersson 2003: 82f).

Für EL war auch dazumal kaum Handlungsspielraum auf fiskaler Ebene gegeben: Entweder man verwendete die Deviseneinnahme, um die Auslandsverpflichtungen zu decken, oder man musste die Zentralbankreserven zur Deckung der Konvertibilität der eigenen Währung benutzen. Ersteres barg das hohe Risiko eines Kreditstopps, nämlich im Fall, dass man den Zahlungsverpflichtungen nicht nachkäme.

Deshalb hat man in den meisten Ländern die zweite Variante gewählt und seine Währungskonvertibilität in Gold ausgesetzt. Die kollektive Abkehr vom Goldstandard in der Peripherie wirkte sich klarerweise auf die Stabilität im Zentrum aus, außerdem kam zum internationalen Zusammenbruch des Finanzsystems auch der Zusammenbruch der industriellen Produktion³ (Eichengreen 2000:105f). Ausgehend von den USA nahm der radikale Produktionsrückgang seinen Lauf, denn anders als vor dem 1. Weltkrieg – als England sowohl das Finanz- als auch das Handelszentrum war – verlagerten sich die Systemzentren in die Vereinigten Staaten. Jedoch gelang es den USA in den zwei Jahrzehnten in der Zwischenkriegszeit nicht, das nötige Vertrauen aufzubauen. Ein internationaler Aufbau von Handels- und Finanzbeziehungen, die ein ausgewogenes internationales System entwickelt hätten, fand nicht statt (ebd.: 131).

2.4. Ende 2. Weltkrieg bis 1970

2.4.1. Der Aufstieg und Niedergang des Bretton-Woods-Systems

Wie man eine internationale Währungs- und Finanzordnung nach der wirtschaftlichen und sozialen Verelendung während des und nach dem 2. Weltkrieg herstellen kann, das haben sich 1944 einige führende Finanzminister und Delegierte aus insgesamt 44 Staaten im Ort Bretton Woods (New Hampshire, USA) gefragt. Man einigte sich auf einen rechtlichen und institutionellen Rahmen für eine freie Weltwirtschaft. Man wusste, was man verhindern möchte: eine kapital- und handelsbeschränkte Wirtschaft – wie sie bereits in der Zwischenkriegszeit durch unilaterale Handlungspolitik vorherrschend war. Herausgekommen ist ein institutionelles Grundgerüst, das bis heute in einer gewissen Art und Weise noch besteht.

Internationaler Währungsfonds

Ein zentrales Element des BWSs war die Institution des IWF, der ein internationales Währungssystem mit festen Wechselkursen und dem US-Dollar als Leitwährung gewährleisten sollte. Der US-Dollar war die zentrale Währung – und gleichzeitig die

³ Die starke wirtschaftliche Rezession zwischen 1929 und 1932 bewirkte einen Industrieproduktionsverfall in den USA um die Hälfte, in Deutschland um 39 Prozent. Die registrierte Arbeitslosenquote in den USA betrug 25 Prozent und in Deutschland sogar 44 Prozent. (Eichengreen 2000: 106)

Hauptreservewährung des Systems. Der Wert des US-Dollars war an den des Goldes . Es wurde festgesetzt, dass eine Feinunze Gold (31,104 g) einen Wert von 35 US-Dollar hat.

Der Weg zur Gründung des IWF war ein schwieriger, denn es war ein Match zwischen den USA und England, besser gesagt White gegen Keynes.

Deren Ideen wurden bereits während des Krieges entwickelt. Der Assistent des amerikanischen Finanzministers Henry Morgenthau, Harry Dexter White, und der britische Wirtschaftswissenschaftler John Maynard Keynes haben Pläne für eine neue Wirtschaftsordnung entworfen. Sie verfolgten in ihren Vorschlägen für eine internationale Währungsordnung nach dem Krieg unterschiedliche Ziele bzw. empfahlen unterschiedliche Instrumente. Das britische Ziel war die Vollbeschäftigung, im Gegensatz dazu das amerikanische: Zahlungsbilanzausgleich. Die Wege zum Hauptziel, nämlich Vollbeschäftigung und Zahlungsbilanz im Einklang zu bringen, waren grundsätzlich verschieden. Keynes Plan sah vor, durch die Flexibilität der Wechselkurse und durch die Anwendung von Handelsrestriktionen die erwarteten Zahlungsbilanzdefizite und die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Konträr dazu war Whites Vorschlag: eine vollkommenen Kontrolllosigkeit und keine Kursstützungen vonseiten der Gläubigerländer – das Augenmerk lag eher auf der wirtschaftlichen Stabilität durch die Möglichkeit eines Zahlungsbilanzausgleichs durch eine internationale Einrichtung mit Vetorecht soll bei Paritätsänderungen die Ordnung geregelt werden.

Keynes schlug als Lösung eine „International Clearing Union“ vor, eine Art Weltzentralbank, die Wechselkurse festsetzt, Kredite an Defizitländer vergibt und Darlehen von Überschussländern aufnimmt. Naturgemäß gefiel das den Verantwortlichen in den USA weniger, denn Keynes sah mit seinem Vorschlag die wirtschaftliche Verantwortung bei den Überschussländern, die sich stärker an Lösungen beteiligen wollten. Die Delegierten und Wirtschaftsexperten in Bretton Woods konnten sich dann doch auf eine gemeinsame Erklärung einigen. 1943 wurde der Artikel für das Abkommen des Internationalen Währungsfonds veröffentlicht. (vgl. Koch 2006: 333; Eichgreen 2000: 136f)

Der Fonds als multilaterales System mit fixen Wechselkursen sollte bei kurzzeitigen Liquiditätsproblemen aushelfen bzw. bei finanziellen Engpässen durch kurzfristige Kreditvergabe überbrückend wirken. Während die strukturellen Ungleichgewichte (wie Beschäftigungsprobleme) durch Auf- und Abwertungen in Zusammenarbeit mit dem Fonds ausgeglichen werden sollten.

Allerdings stellte sich später heraus, dass Länder mit Zahlungsbilanzdefiziten verspätet darauf reagierten und eher den Weg der Verschuldung im Ausland wählten, als durch Abwertung ihre Importe zu verteuern und ihre Exporte zu fördern und damit ihre Zahlungsbilanz auszugleichen (Altvater/Hübner/Lorentzen (Hrsg.) 1987: 30).

Weltbank⁴

Die Gründung der WB – Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD International Bank of Reconstruction and Development) – war ebenfalls Teil des BWSs.

Die Bank sollte zum Wiederaufbau und zur Entwicklung Europas beitragen. Aber aufgrund des in Kraft getretenen US-Plans, des „European Recovery Program“, widmete sich die WB ab 1950 vorwiegend der wirtschaftlichen Förderung der EL (Tetzlaff 1996: 68).

Die WB kümmerte sich demnach darum, den internationalen Kapitalverkehr längerfristigen mit Kapital anzutreiben, durch Kreditvergabe, die an konkrete Projekte (Importsubstitution, Exportförderung, Infrastruktur) geknüpft war (Altvater et.al. 1987: 31). Die Geschäftstätigkeit der WB hat sich seit der Gründung mehrmals geändert. Aber die Ideologie, entsprechend einer amerikanischen Wertvorstellung, von der Abhängigkeit von den Kapitalhilfen und der technischen Beratung der IL ist bis heute beim Wirken der Weltbankgruppe maßgeblich. In der Zeit bis zum Bruch des BWSs gab es bei der WB zwei wesentliche Phasen: Die erste Phase ist gekennzeichnet durch den Modernisierungsdrang mit kapital- und technologieintensiven Infrastrukturprojekten; die zweite Phase ist geprägt durch die Bekämpfung von Armut der ländlichen Bevölkerung und sozialer Ungleichheit zwischen Nord und Süd (Tetzlaff 1996: 73).

Wohin dieser Drang führte und welche Rolle IWF/WB als Schuldenmanager einnahmen, wird im Kapitel 3.4. konkreter behandelt.

Das Ende des BWSs

Als 1971 unter dem amtierenden US-Präsident Nixon die Goldkonvertibilität aufgekündigt wurde, also die Festlegung, dass man für 35 US Dollar eine Unze Gold erhält, war das Ende des Bretton-Woods-Systems abzusehen.

Denn die Jahre davor waren turbulente Zeiten: Wilde Währungsspekulationen führten zu starken Schwankungen, Währungsauf- und Abwertungen. Es traten in den 1960er- und

⁴ Der Begriff Weltbank ist sehr diffus. Denn 1945 wurde die IBRD gegründet, 1956 wurde eine Weltbanktochter (International Finance Corporation, IFC) gegründet und später kamen noch die Töchter IDA (International Development Association) und MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) hinzu. Fasst man alle Institutionen zusammen, spricht man von der Weltbankgruppe. (vgl. Tetzlaff 1996: 52)

1970er-Jahren schwere Zahlungsbilanzkrisen auf. Das bestehende System hielt den extremen Zuständen nicht mehr stand und es kam zum Zusammenbruch des Systems der festen Wechselkurse. (Krugman/Obstfeld 2009: 674)

Die Auswirkungen der Ära des BWSs auf die finanzielle Lage der EL sind schwer zu messen bzw. werden in der Literatur kaum bearbeitet. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Entstehen und das Wirken der BWI einen erheblichen Effekt auf EL ausgeübt haben. Das Währungssystem hat sich verändert, aber die Institutionen sind geblieben.

2.4.2. Organisationsgründungen, Exportentwicklung und Umschuldungsversuche

In der Literatur wird oftmals die Epoche nach 1945 als die „glorreichen dreißig Jahre“ („Les glorieuses trentes“) oder „Goldenes Zeitalter“ bezeichnet, und zwar aufgrund relativer politischer Stabilität und des massiven Wirtschaftswachstums, das durch die globalen Auswüchse des Finanzsystems bezahlt wurde. Das Einmalige daran war, dass sich in dieser relativ kurzen Zeit (weniger als drei Jahrzehnten) eine umfassende Transformation von Kultur, Gesellschaft und Wirtschaft vollzog. Diese ging mit überstaatlicher Institutionalisierung, dem Aufbau zahlreicher neuer Verflechtungen und der Homogenisierung der Produktionsformen und der politischen Organisation weltweit einher. (vgl. Löschner 1983: 54; Osterhammel 2003: 86)

Eben diese Institutionalisierung und Bildung von Organisationen nach Ende des 2. Weltkrieges haben einen erheblichen Einfluss auf politische und ökonomische Entwicklungen und auf die Akteure der Geldgeber und Geldnehmer, insofern, als die Gründung und Etablierung von Organisationen Effekte auf politisches Handeln und wirtschaftliche Prozesse ausüben.

Organisationsgründungen

Unmittelbar nach Ende des 2. Weltkriegs wurde die UNO gegründet. Sie diente dazumal ausschließlich als ein westliches Forum. Die UNO wurde 1946 in San Francisco von 50 Ländern als Nachfolgeorganisation des Völkerbundes gegründet, als Instanz zur Gestaltung der Nachkriegsordnung unter den Großmächten. Erst gegen Ende der Fünfzigerjahre schafften es die EL, durch den Kampf gegen Kolonialismus und Unterentwicklung zum Thema der UN-

Debatte zu werden. Damit einher ging auch erstmals ein stärkeres Bewusstsein der Weltöffentlichkeit gegenüber den EL. (Osterhammel 2003: 91f)

Ein zeitlich etwas verzögerter Versuch einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen dem Norden und dem Süden war die Organisation der Konferenz zur Thematik Handel und Entwicklung von den Vereinten Nationen. Die erste UNCTAD-Konferenz 1964 wurde in Genf (Sitz) abgehalten, weitere folgten, mit unterschiedlichsten Ergebnissen.

Die UNCTAD hat mittlerweile einige Programme zur Schulden thematik und Entwicklungsfinanzierung entwickelt und forscht u. a. zum Thema Schuldenmanagement.⁵

Wie eingangs schon erwähnt, haben die internationalen Institutionen und Organisationen nach ihrer Gründung ab den 1950er-Jahren stark an Einfluss zugenommen. Im obigen Kapitel wurden bereits markante internationale Akteure (BWI) erwähnt. Dabei war die multilaterale Kreditvergabe eine wesentliche Komponente in der Verschuldungsgeschichte. Weitere Beispiele sind die Entwicklungsbanken, eine der ersten war die Interamerikanische Entwicklungsbank. Diese wurde im Jahr 1959 formal gegründet (vgl. www.iadb.org). Außerdem wurde 1961 die OECD gegründet, wie sie noch in heutiger Form existiert (vgl. www.oecd.org). Einer der einflussreichsten Gläubiger, der Pariser Club, wurde 1956 aufgrund der damaligen Verschuldungssituation von Argentinien gegründet (vgl. www.clubdeparis.org). Seine Rolle als Gläubiger und Schuldenmanager wird im Kapitel 3.3. erläutert.

Die Gründung vieler wichtiger Akteure und Forschungsgruppen und ihre Implementierung in die Weltfinanzierungsstruktur hatten natürlich nicht verhindert, dass sich die Verbindlichkeiten der EL gegenüber dem Ausland minderten, im Gegenteil. Aber internationale Organisationen bzw. Einrichtungen haben geholfen und helfen nach wie vor, diesen Themenbereich zu dokumentieren und zu analysieren.

Neben den großen internationalen Finanzinstitute spielte erst gegen Ende der Periode der private Kapitalmarkt zunehmende eine Rolle bei der Kreditvergabe. Die Banken kamen zusehends in den Geschmack, Geschäft mit den peripheren Ländern abzuschließen, und so erkannten sie in den Leistungen von Exportkrediten und Handelskrediten an EL eine weitere Geschäftsmöglichkeit (Reichmann 1988: 29).

⁵ Siehe: Debt Management and Financial Analysis System (DMFAS) URL: <http://unctad.org/divs/gds/dmfas/Pages/default.aspx> (Letzter Zugriff: 20. 12. 2013)

Der Hauptgläubiger waren bis in die 1960er-Jahre die USA und damit der größte Netto-Kapitalexporteur. Parallel dazu wurde in Form von Direktinvestitionen⁶ in EL investiert, vor allem in die Sektoren Rohstoffe, Nahrungsmittel und Erdöl (Reichmann 1988: 27).

In dieser Zeit markiert die Auslandsverschuldung zusätzlich einen strukturellen Wandel. Der Kapitaltransfer fand Verstärkung durch bilaterale öffentliche Mittel für die Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite. Zum einen wurden Zuschüsse für die ersten Entwicklungshilfeprogramme finanziert, zum anderen wurden Kredite vergeben. Zu den dazumal „großen Gebern“ zählten neben den USA auch Großbritannien und Frankreich, besonders an ihre (ehemaligen) Kolonien. (Reichmann 1988:28)

Umschuldungsversuche

Bis in die frühen 1980er-Jahre war von der Politik der Entschuldung noch nicht oft die Rede. Es macht den Anschein, als seien durch das Instrument der multilateralen Umschuldungen die Zahlungsschwierigkeiten behoben worden. Doch der Schein trügt. Denn im Zeitraum von 1957 bis 1977 kam es jährlich zu Umschuldungen von in Summe max. US-Dollar 500 Mio. Danach stiegen die jährlichen Umschuldungen rapide an, 1978 waren es US-Dollar 2,3 Mrd. und 1980 bereits ca. US-Dollar fünf Mrd. Die Hauptschuldner, die in diesem Zeitraum mehrmals Umschuldungen durchführten, waren Argentinien, Brasilien, Chile, Ghana, Indonesien, Indien, Pakistan, Peru und die Türkei. Die Umschuldungsbeträge beinhalteten sowohl Regierungskredite als auch Bankkredite und die bilaterale Gläubigergruppe setzte sich aus den folgenden Ländern zusammen: Kanada, Frankreich, BRD, Italien, Japan, den Niederlanden, Großbritannien und USA. (Löschner 1983: 56)

Im Entwicklungsdiskurs, genauer in der Diskussion über die Problematik der Auslandsschuld, wird die kulante Lösung der Gläubiger gegenüber Deutschlands oft als Musterbeispiel erwähnt und die Frage gestellt, warum das nur damals eine so entgegenkommende Abwicklung möglich war. Im Jahr 1953 fand die multilaterale Londoner Konferenz über die deutschen Auslandsschulden statt, an der 28 Gläubigerstaaten teilnahmen. Das Ergebnis war ein beachtliches, ein juristisches Erkenntnis in der Umschuldungsgeschichte. Es wurde beschlossen, die Vorkriegsauslandsschulden öffentlicher und privater deutscher Kreditnehmer zu regeln, Frankreich und Großbritannien waren bereit, ihre Forderungen um 25 % zu reduzieren (und für diesen reduzierten Betrag einen zinslosen 20-jährigen Kredit

⁶ Das Thema „Direktinvestitionen“ in EL wird in der weiterführenden Arbeit zur Gänze ausgeblendet, weil es zur Behandlung einer eigenen Arbeit bedürfe.

einzuräumen). Ebenso wurde eine Schuldenreduzierung vonseiten der USA (Forderungsreduzierung von 60 %, von US-Dollar 3,8 Mrd. auf US-Dollar 1,5 Mrd.) vereinbart und die Möglichkeit, auf 35 Jahre (Zinssatz 2,5% p. a.) umzuschulden. (vgl. Löschner 1983: 53f; Reichmann 1988: 29)

Exportentwicklung

Aufgrund des Schwerpunkts der Wiederaufbau- und Hilfsprogramme der USA, mithilfe derer primär Kapital in die europäischen Industrienationen – die vom Krieg zerstört – exportiert wurde, wurden auch der monetäre Ressourcentransfer von Nord nach Süd und gleichzeitig die Liberalisierung des Handels als geeignete Lösungsansätze für das Armutsproblem gesehen.

Deshalb wurde das Verhältnis zwischen Exporten und Schuldenzuwachs eine immer relevantere Kennzahl für die Erkennung und Messung des Verschuldungsgrades.

Die Schuldendienstquote (prozentueller Anteil des Schuldendienstes, gemessen an den Exporterlösen) gilt als Maßstab für die Kreditwürdigkeit einer Nation.

Von 1955 bis 1965 entsprach der nominelle prozentuelle Schuldenzuwachs annähernd der realen – mit Nettoexportpreisen deflationierten – Schuldenzuwachsrates. Erst ab der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre divergierte die reale Zuwachsrates bis zu einer durchschnittlichen Abweichung von weit über zehn Prozentpunkten in der Phase von 1973 bis 1976. (vgl. Pichler 1979: 60f)

Die Tabelle (A.1) illustriert die Korrelation von Schuldenzuwachs und Exportentwicklung. In diesem Zeitraum stieg zwar die nominelle Schuldenquote rasant an, aber ebenso die Exporterlöse. Das führte zu einer Minimierung der realen Schuldenzuwachsrates.

Tabelle A.1: Durchschnittliche Schuldenzuwachsrates, 1955 – 1976

(Angaben in Prozentpunkte p.a.)

Zeitraum	Nominell	„Real“
1955 - 1965	15,6	15,0
1967 - 1972	16,8	11,7
1973 - 1976	21,0	8,4

(IBRD zit. nach Pichler 1979: 60)

Ab dem Zeitraum zwischen 1967 und 1973 spielten die EL eine immer bedeutendere Rolle in der Weltwirtschaft aufgrund ihrer außerordentlich hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten von durchschnittlich bis zu 6,6 %. Vor allem die lateinamerikanischen Länder Mexiko, Brasilien, Venezuela und Argentinien verzeichneten einen rasanten Importzuwachs speziell bei Rohöl und Nahrungsmitteln.

Weiters waren die starke Exportorientierung der EL und die weltweite Rezession, folglich die sehr schwachen bzw. sinkenden Wachstumsraten der IL von durchschnittlich 5,2 % auf 2,7 % im Zeitraum 1967 bis in die 1970er-Jahre, sehr gute Bedingungen für das kurzfristige Florieren der EL (vgl. Todaro/Smith 2009: 677). Dass diese positiven wirtschaftlichen Entwicklungen nur von kurzer Dauer waren, zeigt das folgende Kapitel über die exorbitante Verschuldung aufgrund der Ölpreisentwicklungen.

2.5. Verschuldungsexplosion ab 1971: Ölpreisschocks (1973 und 1979) und deren geldpolitischen Folgen

Die wirtschaftlich markantesten Ereignisse und somit Grund für die turbulenten Entwicklungen der Schuldensituation der EL in dieser Zeitspanne waren die Ölpreisschocks bzw. die Ölkrisen 1973/74 und 1979/80 und deren Auswirkungen. Durch den dramatischen Anstieg des Ölpreises erfolgte eine eklatante Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Position der nicht-ölexportierenden EL. (Mestel 1999: 75) Das führte dazu, dass sich zwischen 1973 und 1977 die Auslandsschuld (gesamt) in den EL (ohne erdölexportierende Länder) nominell mehr als verdoppelte (Pichler 1979: 53).

Tabelle A.2: Auslandsverschuldung der EL

(Angaben in Mrd. US-Dollar)

	1973	1974	1975	1976	1977
Öffentliche (inkl. öffentliche Garantierte)	73,4	90,7	110,0	134,7	164,5
Private	(20-25) ¹	29,3	35,2	41,2	46,8
Gesamt	(93-89) ¹	120,0	145,2	175,9	211,3

¹ geschätzt

(World Debt Tables, Vol.I 1978 zit. nach Pichler 1979: 58)

Es gibt keine weitere Zeitspanne, wo annähernd so viele Kreditvergaben vollzogen wurden wie in diesem Zeitraum. Die Ursache für diese Zunahmen ist unter anderem die Dynamik des sogenannten Petrodollar-Recyclings.

Phänomen des „Petrodollars“

Durch die Ölpreiserhöhung kamen viele nicht-ölexportierende Staaten in den Zwang, finanzielle Mittel im Ausland zu lukrieren, um die nötigen Ölimporte und Ölproduktimporte bzw. ihr Wachstum aufrechtzuerhalten. Vor allem wurden Geschäfte mit international tätigen Geschäftsbanken durchgeführt, weil diese die Überschüsse des Ölgeschäftes verwalteten. Aber es muss auch darauf hingewiesen werden, dass OPEC-EL ihre Verschuldungssituation nicht verbessern konnten. Das mexikanische Staatsdefizit etwa wuchs von 1979 bis 1981 von fünf auf 13 Mrd. US-Dollar, trotz steigenden Rohölexporterlöses, ähnliche Entwicklungen zeigten bspw. Venezuela, Nigeria und Algerien.

Die OPEC-Staaten drängten darauf, ihre erhöhten Einnahmen bei den Geschäftsbanken gewinnbringend anzulegen. Folglich konnten diese aufgrund der prompten Liquidität durch ihre „Petrodollars“ rasch investieren und stellten v. a. lateinamerikanischen Staaten – die zu dieser Zeit höhere Wachstumsquoten als die Industriestaaten auswiesen – in großem Ausmaß Kredite mit variablen Zinskonditionen und ohne ausreichende Risikobewertung zur Verfügung. 1974 spielten manche EL eine erhebliche Rolle in der Weltwirtschaft, weil sie ein durchschnittliches Wachstum von 6,6 % zwischen 1967 und 1973 aufwiesen. Deshalb waren sie für die Geldgeber des Nordwestens renditenversprechende Kreditnehmer.

Die EL betrieben dazumal eine aggressive exportorientierte Politik. Das sorgte für einen hohen Import von Öl- bzw. Ölprodukten, und wie eingangs schon erwähnt war dazu die Kapitalnachfrage enorm. Um diesen hohen Wachstumsraten standzuhalten, war das Kapitalangebot von den Geschäftsbanken mit ihren Petrodollars ein willkommenes Angebot.

Auf diese Weise kurzfristig eine Verbindlichkeit einzugehen, war für die EL sehr verlockend, da es sich meistens um private Kreditvergaben handelte und nicht um die von öffentlichen Gebern, die Mittel nur unter bestimmten Konditionen und nach Verwendungskontrollen verliehen. Es ist nicht nur finanzökonomisch für ein Land verlockend, sondern auch politisch sehr vorteilhaft, wenn man die öffentlichen Ausgaben steigern kann ohne fiskalpolitische Maßnahmen wie Steuersatzänderungen ergreifen zu müssen. Statistisch betrachtet zeigt sich eine klare Steigerung bei privaten Kapitalgebern zwischen 1973 und 1980 in den mittel- und südamerikanischen Ländern um ca. 278 %, im Vergleich dazu erhöhte sich die Kredithöhe der öffentlichen (bi- und multilateralen) Geber im gleichen Zeitraum um ca. 147 %.

Die privaten Mittel wurden Großteils zu variablen Konditionen vergeben, zu einem Zeitpunkt, als der reale Zinssatz niedrig war. Nach der folgenden inflationsgeprägten Zeit in den IL war nach volkswirtschaftlichen Regeln restriktive Geldpolitik angesagt. Diese führte zu einer rapid ansteigenden Kreditnachfrage der USA, die damit das Staatsdefizit zu korrigieren versuchten. Diese Nachfrage führte auf dem Finanzmarkt zu einem Anschwellen der realen Zinssätze, außerdem wurde der Dollar, die Währung, in der die Kredit vergeben wurden, massiv aufgewertet. (vgl. Mestel 1999: 76f; Todaro/Smith 2009: 676f)

Was dazu führte, dass nicht nur die neuen Kredite, sondern auch die älteren dementsprechend schwierig zu bedienen waren. Die EL hatten – wie man im nächsten Kapitel erfährt – langfristig ein Problem, ihren Schuldendienst zu leisten. Doch trotz der wachsenden Schuldendienstquote waren die EL in der Lage, während der 1970er-Jahre ihre Schulden zu bedienen. Weil in dieser Periode ein gutes wirtschaftliches Klima vorherrschte, das ihnen ein relativ starkes Wachstum ermöglichte. Es wurde zwar weiter oben schon erwähnt, dass die EL zu dieser Zeit ein massives wirtschaftliches Wachstum aufwiesen, aber nicht erklärt. Die Kombination aus fallenden Erdölpreisen (Resultat der globalen Rezession) und den steigenden Exporteinnahmen schmälerte das Leistungsbilanzdefizit und erzeugte dieses Wachstum, natürlich unterstützt durch hohe Kreditaufnahmen (Todaro/Smith 2009: 677).

Nach der ersten großen Welle der Kreditvergabe (1974-1979) als Folge der ersten Ölkrise bzw. durch die Maßnahme des Petrodollar-Recyclings, brachte 1979 der 2. Ölpreisschock eine komplette Wende. Die EL sahen sich plötzlich mit einem hohen Ölpreis konfrontiert, der sich negativ auf den Import u. a. von Industriegütern und Rohöl auswirkte. Zusätzlich schwollen die Kreditzinsraten aufgrund der Stabilitätspolitik der IL (siehe oben: Kreditnachfrage der USA) an. Außerdem kam es parallel zu einem Sinken der Exporteinnahmen in den weniger entwickelten EL, ausgelöst durch die stark fallenden Rohstoffexportpreise, aufgrund einer Kombination von einem verlangsamten Wirtschaftswachstum in den EL und fallenden Exportpreisen von Primärgütern um mehr als 20 %. Diese Entwicklungen und die hohen Schuldenberge aus der Vorperiode führten dazu, dass die Schuldenverpflichtungen noch schwieriger abzubauen waren.

Nach Meinung von Todaro und Smith gibt es angesichts einer solch kritischen Situation zwei politische Maßnahmenmöglichkeiten: Entweder setzt man bei Importmaßnahmen an, indem sie stark gekürzt und restriktive fiskale und monetäre Schritte gesetzt werden, die allerdings Wirtschaftswachstum und Entwicklungsziele einschränken.

Oder man setzt auf ausländische Kreditaufnahme, die das Leistungsbilanzdefizit schmälert bzw. eine Zunahme bremst. Aus historischen Entwicklungen ist klar ersichtlich, dass die zweite Maßnahme durchgeführt wurde. Das führte sogar so weit, dass 1984 die EL US-Dollar 10, 2 Mrd. mehr an Geschäftsbanken zahlten, als sie an neuen Krediten erhielten. (Todaro/Smith 2009: 679)

2.6. Verschuldungs- und Finanzkrisen in den 1980er- und 1990er-Jahre

Ausmaß und Ursachen der Verschuldung in den 1980er Jahren

Ende der 1970er-Jahre nahm die Verschuldung – im Speziellen die Außenschuld – rasant zu. So kam es ab dem Anfang der 1980er-Jahre zu einer Welle von Zahlungsausfällen der Außenschuld. Diese Dekade wird in der Entwicklungspolitik oft als eine verlorene Dekade für Entwicklung („a decade lost for development“) bezeichnet (vgl. Raffer/Singer 2001: 36; Altvater (u.a. Hrsg.) 1987: 20). Die Auslandsschulden sind Ende der 1970er-Jahre wahrlich explodiert – es gab eine Steigung um das 6,6-Fache. Auch während der 1980er-Jahre wuchsen sie noch um das 1,6-Fache.

Externer Faktor für die Schuldenkrise bzw. Krisenanfälligkeit war unter anderem eine schwere Rezession der Weltwirtschaft in den Jahren 1981 bis 1983. Grund dafür war im Wesentlichen die inflationsbekämpfende Politik der USA, die 1979 durch das Federal Reserve System eingeleitet wurde und die zum Anstieg der Dollar-Zinssätze führte. Nicht nur der starke Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in den IL hatte negative Auswirkungen auf die EL, es spielten auch noch drei weitere Mechanismen eine erhebliche Rolle (für Folgendes vgl. Krugman/Obstfeld 2009: 828):

- Der Großteil der ausländischen Verschuldung der EL waren in Dollar denominierte Schulden (eine Folge der sogenannten „Erbsünde“⁷). Damit stieg die Zinsbelastung enorm.
- Durch die starke Aufwertung des Dollars auf dem Devisenmarkt wurde der reale Wert der Dollar-Schulden erheblich gesteigert.

⁷ Die Wirtschaftswissenschaftler B. Eichengreen und R. Hausmann bezeichnen das Phänomen, dass EL unfähig sind, in ihren eigenen Währungen denominierte Kredite aufzunehmen, als „Erbsünde“. Ihrer Meinung nach handelt es sich um ein Strukturproblem des Südens, das durch Mechanismen des globalen Kapitalmarktes auftritt. Näheres siehe: Krugman/Obstfeld 2009: 827.

- Ein starker Rückgang der Rohstoffpreise verursachte eine maßgebliche Verschlechterung der ToT in den EL. Näheres dazu im Kapitel weiter unten.

Aufgrund der aufgezählten Mechanismen waren allgemein viele EL unfähig, ihre Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland zu begleichen und viele bewegten sich rasant auf den Schuldenausfall zu. Die LA-Staaten waren sehr schwer betroffen, ebenso afrikanische Staaten, die vor allem Kreditverbindlichkeiten gegenüber den BWI hatten. Aufgrund der ernsten Lage Ende 1986 – damals befanden sich mehr als 40 EL in Zahlungsschwierigkeiten – hatten die politischen Entscheidungsträger der IL – USA und BWI – die Befürchtung, dass durch einen Totalausfall die großen Banken wie Citicorp oder Bank of America zusammenbrechen und das globale Finanzsystem mitreißen würden. (Krugman/Obstfeld 2009:828f)

Doch 1989 gab es ein erstes Ende der Krise aufgrund der Schuldenerlassabkommen, Näheres dazu im nächsten Hauptkapitel.

Im Raum Asien (Ostasien) herrschte zu dieser Zeit eine prosperierende wirtschaftliche Situation und bis 1997 wurde Ostasien für seine hohen Wachstumsraten beneidet. Obwohl Asien im Jahr 1960 noch ärmer gewesen war als LA, erreichten die asiatischen Länder in den 1980er-Jahren einen größeren Wohlstand. Beginnend 1997 ereignete sich jedoch eine Finanzkatastrophe, die sich auch auf andere Erdteile ausbreitete.

Exemplarisch werden im Folgenden zwei Krisen etwas detaillierte mit ihren Ursachen und Folgen erläutert: die Mexiko- und die Asienkrise. Außerdem wird auf eine von mehreren Ursachen im Bereich der Außenhandelstheorie eingegangen, und zwar wird die Prebisch-Singer-These mit dem Verfall der Terms of Trade (ToT) erläutert.

Mexikokrise

Im Jahr 1982 musste sich Mexiko aufgrund seiner Zahlungsunfähigkeit bankrott erklären und konnte somit auch seinen Schuldendienst nicht mehr leisten, weil es seine exorbitanten Außenschulden – Kredit und Zinsen – nicht mehr tilgen konnte. Tabelle A.3 zeigt den rasanten Anstieg: In den zwei Jahren von 1980 bis 1982 gab es einen Anstieg um ca. 65 % der Gesamtschuld (total). Natürlich ist so ein finanzwirtschaftliches Erdbeben nicht nur einem Faktor zuzuschreiben, sondern immer Folge einer Kombination von mehreren internen und externen Faktoren.

Zudem ist es eine Tatsache, dass sich parallel mehrere lateinamerikanische, asiatische und afrikanische Länder ähnlichen Schwierigkeiten stellen mussten. Das deutet darauf hin, dass es kein rein nationales Problem war, sondern externe bzw. internationale Faktoren eine erhebliche Rolle spielten. Ein ausschlaggebendes Ereignis bzw. ein externer Faktor, der wirtschaftlich damit im Zusammenhang stand, war, wie oben schon erwähnt, die davor einsetzende deflationäre Wirtschaftspolitik der USA. Das Hauptmerkmal der US-Hochzinspolitik war die Erhöhung der Zinsen. Das hatte zur Folge, dass einerseits die hohen US-Zinsen Kapital von Mexiko anzog und andererseits die Zinsen für mexikanische Auslandskredite extrem anstiegen. Analog dazu ereignete sich auf weltwirtschaftlicher Ebene ein extremer Rückgang der Rohstoffpreise, im Besonderen des Erdölpreises, der sich im Fall Mexikos erheblich auf der Einnahmenseite auswirkte. Dieser starke Gegensatz – auf der einen Seite der starke Abfall der Deviseneinnahmen und auf der anderen Seite der erhöhte Bedarf für den Schuldendienst – verschärfte die Zahlungsunfähigkeit Mexikos. Zudem war die mexikanische Wirtschaft im Speziellen im Handel geschwächt. Das hohe Leistungsbilanzdefizit und das Scheitern des verfolgten Entwicklungsmodells der Import substituierenden Industrialisierung⁸ erklärt die massive Auswirkung der Krise im wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bereich. (Imhof 2003: 98f).⁹

Es folgten wirtschaftlich und sozial schwierige Jahre, weder hatte die Produktion zugenommen, noch war die Außenverschuldung gesunken, im Gegenteil, sie war gestiegen (siehe Tabelle A.3). Es kam zu einem Verhandlungsmarathon zwischen politischen Verantwortlichen Mexikos, den Gläubigerbanken und den IFI, bei dem über alte Kredite und Umschuldungsvarianten gesprochen wurde.

Das Jahr 1990 schien das Ende der Schuldenkrise in Mexiko zu sein, als sich v. a. die Banken dazu bereit erklärten, zwölf Prozent der mexikanischen Schulden zu erlassen, um damit die Schuldenquote zu reduzieren (Krugman/Obstfeld 2009: 829).

⁸ Die Strategie der Import substituierenden Industrialisierung (kurz ISI) hatte zum Ziel, die binnenwirtschaftliche Produktionswirtschaft durch die Beschränkung des Imports von Industrieprodukten zu fördern und so die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln. Das ging mit rigidem Protektionismus (restriktive Handelsbeschränkungen, wie Zölle; Importquoten) einher. Mittlerweile bzw. ab den 1980er-Jahren ist erkannt worden, dass die ISI-Strategie keinen positiven Effekt auf eine langfristige wirtschaftliche Entwicklung hatte, im Gegenteil, die Reallöhne der Arbeiter wurden geringer und es kam zu einer Zunahme der Einkommensungleichheit. So wurde in den 1980er-Jahren die ISI-Strategie von der Handelsliberalisierung (Abschaffung der Importquoten, Senkung der Zölle) abgelöst. (Näheres dazu Krugman/Obstfeld 2009: 341ff)

⁹ Eine umfangreiche Analyse des Phänomens der Mexiko-Krise mit den Aspekten der Ursachen auf politischer und wirtschaftlicher Ebene, Reaktionen und Auswirkungen im Finanzsektor und die Rolle der Banken bieten: Imhof 2003: 89-114; Krugman/Obstfeld 2009: 832f; Altvater (u. a. Hrsg.) 1987: 204-219.

Tabelle A.3: Gesamte Außenschuld Mexikos von 1970 – 1987

(Angaben in US-Dollar Mrd.)

Jahr	Private Schulden	Öffentliche Schulden	Total
1970	1,829	4,262	6,091
1972	2,691	5,065	7,696
1974	4,471	9,975	14,446
1976	6,208	19,604	25,808
1978	6,983	26,264	33,247
1980	14,832	33,813	48,651
1982	21,459	58,874	80,333
1984	14,500	74,500	89,000
1986	14,000	83,000	97,000
1987	14,000	90,000	104,000

(Altvater et.al. 1987: 209, Originalquelle: Banco de Mexico)

Nachteilige Position im Internationaler Handel

Im Fall Mexikos wie auch in anderen EL war die Schuldenproblematik der 1980er-Jahre ein Ergebnis des strukturellen Ungleichgewichts und des weltwirtschaftlichen Nachteils der EL. Ein gutes Erklärungsschema dazu ist die Prebisch-Singer-These (PST), die die nachteilige Position der EL im internationalen Handel erklärt und den damit verbundenen Verfall der Terms of Trade (ToT). Dieses globale Strukturproblem hat bereits Ende der 1960er-Jahre begonnen, als die privaten Geschäftsbanken begannen, leichtfertig Kredite an den Süden zu vergeben. Es folgte, wie bereits erwähnt wurde, durch das „easy money“ während der 1970er-Jahre ein regelrechter Kreditboom. In den 1980er-Jahren kam es zum Ende der internationalen Liquidität und die weltwirtschaftlich nachteilige Position der EL war wieder klar ersichtlich (Raffer/Singer 2001: 158).

ToT und die PST

Maßgebliche Faktoren bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes sind die Messungen der Rohstoffpreise und die Export- und Importquoten. Die Rohstoffpreisbildung ist abhängig von unterschiedlichen Variablen wie der Handelsstruktur einer Ökonomie und dem relativen Anteil der Rohstoffimporte bzw. -exporte am Bruttonationalprodukt (BNP). Die wichtigste Auswirkung auf die Preishöhe der international gehandelten Güter ist deren Effekt auf die Einkommensverteilung zwischen den und innerhalb der Volkswirtschaften.

Die konzipierte Terms-of-Trade-These von Raúl Prebisch und Hans Singer (1950) ist eine Außenhandelstheorie, die einen Versuch darstellt, die entwicklungshemmende Wirkung des Außenhandels für die EL strukturalistisch zu begründen. (Hemmer 2002: 296ff). Die ToT (Austauschverhältnisse) sind definiert durch das Verhältnis von Exportgüterpreis (P_E) und Importgüterpreis (P_I): $ToT = P_E : P_I$. Das bedeutet dadurch, wie viele Einheiten von Importgütern im Austausch gegen eine Einheit Exportgut ein Land erhalten kann. Eine Steigerung des P_E (bzw. ein Sinken des P_I) wirkt sich positiv aus, weil sich der erhalten Wert erhöht und so eine Verbesserung der ToT eintritt. Ein Rückgang des P_E (bzw. eine Erhöhung des P_I) verursacht eine Verschlechterung der ToT. Diese geht einher mit wohlstandsmindernden Auswirkungen. Das Verhältnis von P_E und P_I wird auch als Weltmarktpreisverhältnis von Export- und Importgut gesehen. Somit ist die ökonomische Begründung für die wohlstandsmindernde Wirkung im Austauschverhältnis von Import- und Exportgütern gegeben. Zum Verständnis hierfür dient ein Zwei-Länder-Zwei-Güter-Modell: Je geringer der Preisunterschied für die Güter zwischen den zwei Ländern wird, desto weniger spezialisiert sich ein Land auf die Produktion eines Gutes. Als Folge können weniger Gewinne aus dem Außenhandel erzielt werden. Jedoch wird es schwierig, den Wohlfandseffekt zu messen, deshalb gelten die Veränderungen der ToT oft als Richtungsgeber, die jedoch lediglich Trends der Wohlfandsentwicklung aufzeigen. (Hemmer 2002: 299f). Zur Veranschaulichung des oben erwähnten Zwei-Länder-Zwei-Güter-Modells kann man es anhand der Beispiele Entwicklungsland/Industrieland und Rohstoffgut (oder Primärgut)/Industriegut darstellen. In dieser Darstellung wird die PST, die „säkulare Verschlechterung der ToT“, aufseiten der EL erkenntlich: Bei der Annahme, dass EL nur Primärgüter exportieren und ausschließlich Industriegüter (Konsumgüter/Kapitalgüter) importieren, wird deutlich, dass sich die Preise der Primärgüter für den Export gegenüber den Preisen der Konsumgüter der IL für den Import verschlechtern und somit auch die ToT. Daher müssten die EL mehr exportieren, um die gegebene Menge der Importe zu halten. Ob diese Außenhandelstheorie für die Verschlechterung der Situation in den EL noch immer gültig ist, ist zu diskutieren. Am Beginn der 1980er-Jahre waren die ToT der EL, vor allem der LA-Staaten, statistisch gesehen äußerst schlecht und somit ein wesentlicher Faktor für die Entwicklung der Verschuldung.

1997 Asienkrise

Im Sommer 1997, als der thailändische Baht stark abgewertet wurde, startete eine Welle von Währungs-, Finanz- und Verschuldungskrisen im südostasiatischen Raum. Die Länder Indonesien, Korea, Malaysia, die Philippinen und Thailand waren gemessen an ihrer Währungsabwertung gegenüber dem US-Dollar am schwersten betroffen und erlebten eine Krise, die auch enorme realwirtschaftliche Auswirkungen hatte. Die Abwertung erreichte in Thailand und Korea rund 55 % und in Indonesien mehr als 80 %. Die Länder kämpften mit einer schweren Depression mit einem Rückgang des realen BIPs: 9,4 % in Thailand und 14 % in Indonesien (Berger/Wagner 2000: 1). Sie wurde deshalb als so einschneidend empfunden, weil sie vor dem Hintergrund optimaler Wirtschafts- und Finanzbedingungen geschah. Die sogenannten asiatischen Tigerstaaten zeigten hingegen keine typischen Krisenmerkmale: weder hohe Haushaltsdefizite noch andauernde Inflationsphasen (Eichengreen 2000: 242). Vor der Krisenzeit erlebte der ostasiatische Raum jahrzehntelange Prosperität aufgrund mehrerer politischen Reformen (Stichwort: Wirtschaftswunder). Jedes einzelne krisenbetroffene Land wies andere spezielle Entwicklungen auf, während der prosperierenden Zeit und auch danach. Aber dennoch kann man drei Bereiche ausmachen, in denen die schnell wachsenden Volkswirtschaften Gemeinsamkeiten aufwiesen. Dazu zählt erstens eine Verbesserung im Ausbildungsbereich der Arbeitnehmer und Förderung des Bildungssystems. Zum Beispiel gingen in Indonesien 70 % aller Kinder in die Schule und 1987 lag der Anteil der Jugendlichen, die eine weiterführende Schule besuchten, in Ostasien weit höher als in lateinamerikanischen Ländern. Zweitens trugen die hohen Spar- und Investitionsquoten wesentlich zur positiven Entwicklung bei: 34 % des BIPs sparten die schnell wachsenden asiatischen Volkswirtschaften im Jahr 1990, in LA war es nur die Hälfte dieser Quote. Die dritte Gemeinsamkeit war die Öffnung in Richtung der Weltmärkte und die Integration in diese, die zu einer relativ stabilen makroökonomischen Situation führte – keine Konjunkturreinbrüche und ein hoher Anteil des Außenhandels am BIP. (Krugman/Obstfeld 2009:836ff)

Wie oben bereits erwähnt kam es dennoch 1997 zu einer folgeschweren Krise, die rückblickend auf Schwächen in der Wirtschaftsstruktur zurückzuführen ist. Ein auffälliges Merkmal der Währungs- und Finanzkrisen in diesen Staaten war die kurzfristige hohe Verschuldung im Ausland. Die außerordentlichen wirtschaftlichen Leistungen waren gerade für ausländische Investoren ein interessanter Anreiz und das niedrige Zinsniveau in den westlichen Finanzzentren motivierte die Anleger, in andere Länder – in neue Märkte – zu investieren, um Rendite zu erlangen.

Der Anteil der kurzfristigen Verbindlichkeiten an den Gesamtschulden gegenüber Banken betrug Ende 1996 zwischen 50 % und 67 % in den Ländern Indonesien, Korea, Malaysia, Thailand und Korea. Der private Kapitalfluss in diese fünf Länder betrug 1996 US-Dollar 93 Mrd. und im Vergleich dazu der Netto-Abfluss 1997 US-Dollar zwölf Mrd. Zu dieser Zeit war eine restriktive Geldpolitik mit makroökonomischen Politikmaßnahmen – wie der Erhöhung der einheimischen Zinssätze – Grund für den massiven Anstieg und die Attraktivität der Auslandsverschuldung. (Wagner/Berger 2000: 3)

Illiquidität

Unter anderem die Asienkrise prägte den Begriff und das Konzept der Illiquidität. Der Begriff bezieht sich auf das Finanzsystem eines Landes. Es wird als illiquide bezeichnet, wenn die Verbindlichkeiten in Fremdwährungen gegenüber Gläubigern die liquiden Mittel übersteigen. Im Falle der Asienkrise kann man das Konzept der Illiquidität auch als eine Kennzahl sehen, die eine gewisse Krisenanfälligkeit andeutete und vor allem in Ostasien die plötzliche Umkehr der Nettokapitalströme (1996/1997) anzeigte. Die Kennzahl kann man als Verhältnis der kurzfristigen Verschuldung (Verbindlichkeiten bei ausländischen Geschäftsbanken) und der kurzfristigen liquiden Aktiva des Finanzsektors (den Währungsreserven der Zentralbank) darstellen. Für die fünf am gravierendsten betroffenen Länder zeigt diese Kennzahl einen überaus hohen Wert: Thailand mit 1,5, Korea mit 2,1, Indonesien mit 1,8. Diese Werte deuten an, dass die ausländischen Verbindlichkeiten deutlich höher sind als die Währungsreserven. (Wagner/Berger 2000: 4) Generell wird diese Illiquidität oft der Insolvenz gegenübergestellt. Dabei unterscheidet man zwischen der temporären Zahlungsunfähigkeit (Illiquidität) und einer dauerhaften Zahlungsunfähigkeit (Insolvenz). Nicht nur im Fall der Asienkrise ist das Konzept der Illiquidität anwendbar, sondern generell, wenn der Anteil der kurzfristigen Verschuldung den Anteil der kurzfristigen Aktiva übersteigt.

2.7. Historische Zusammenfassung der Verschuldung

Die folgende Gliederung gibt einen knappen Überblick über die Ursachen für Verschuldung (für Folgendes vgl. Melzer 1984: 44ff):

Außenwirtschaftliche Ursachen:

Eine Ursache, die zu einer verschlechterten außenwirtschaftlichen Lage der nicht-erdölexportierenden Entwicklungsländer führte, war die Ölpreissteigerung in den Jahren 1973/74. Denn es kam zu einer Teuerung der Rohstoffimporte, demgegenüber verschlechterten sich die Exportmöglichkeiten in die Industrieländer. Dort waren aufgrund der Rezession infolge des ersten Ölpreisschocks die Rohstoffpreise gefallen und der Import durch protektionistische Schritte blockiert. Parallel dazu erhöhten die Industrieländer ihre Exporte mithilfe von günstigen Exportkrediten, um ihre nationale Volkswirtschaft zu stärken, sodass die Menge der finanziellen Entwicklungshilfe stagnierte.

Binnenwirtschaftliche Ursachen:

Auf der nationalen Ebene sorgte man dafür, dass das Wirtschaftswachstum und der Industrialisierungsprozess vorangetrieben wurden. Jedoch kam es auch dabei zu einer Erhöhung des Leistungsbilanzdefizits, weil die Exporterlöse sanken und die Importe stiegen. Trotz der forcierten Politik, die die importsubstituierende Industrialisierung förderte, kam es nicht zu einer Verbesserung. Außerdem nahm die landwirtschaftliche Produktion enorm ab, weil der Agrarsektor weniger begünstigt wurde. Ein weiterer Grund für die negativen Entwicklungen war die Überbewertung der Währungen, die die Exportchancen verringerte und Importe verbilligte.

Finanzierungsbedingte Ursachen:

Durch die Vergrößerung der internationalen bzw. globalen Geldmärkte (Euromärkte) stieg die Kreditvergabe der internationalen Banken, um die Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren. Es gibt diverse Gründe für die Entwicklung der Internationalisierung des Kapitals. Zum einen wurden Auslandsniederlassungen amerikanischer Banken eröffnet, um den Kapitalexport zu erhöhen und außerdem mehr Kontrolle über das Kapital zu haben. Zum anderen wurde durch die Gründung multilateraler Unternehmen und die damit einhergehende Steigerung der Direktinvestitionen die internationale Finanzierung von Großprojekten forciert. Weiters haben die neuen Technologien der Computer- und Kommunikationswissenschaften einen erheblichen Beitrag zur Erleichterung der Finanzmarktgeschäfte geleistet, die diese Entwicklungen förderten.

3. Eine Auswahl an Schuldenmanagementkonzepten und Entschuldungsdebatten

3.1. Pearson-Report

Bereits 1969 wurde die Gefahr der stetig wachsenden Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer international erkannt und im sogenannten Pearson-Report¹⁰ diskutiert sowie Mechanismen erörtert, die zur Schuldensenkung beitragen könnten. Mit der bekannten sogenannten „Bisque-Clause“ (Verzugsklausel) wurde im Bericht ein Mechanismus beschrieben, der schon damals die Idee des Umschuldens beinhaltetete, für den Fall, dass Länder in Zahlungsschwierigkeiten geraten (vgl. Raffer/Singer S. 158f). Speziell bei kurzfristigen Problemen der Schuldenrückzahlungen sollte das Schuldnerland durch diese Klausel berechtigt sein, seine „[...] Zahlungen von Kapital und Zinsen für einen bestimmten Zeitraum zurückzustellen“(Pearson 1969:193).

Im Detail hat die „Kommission für Internationale Entwicklung“unter Vorsitz von Lester B. Pearson drei wesentliche Empfehlungen abgegeben (für Folgendes vgl. Pearson 1969: 191ff):

- Nach der Durchführung einer *Tilgungserleichterung* sollte das betroffene Land ein *gesundes Finanzkonzept* vorfinden können und *wiederholte Umschuldungen* sollten vermieden werden.
- In Umschuldungsfällen sollte eine *Begrenzung von Exportkrediten* festgesetzt werden, parallel dazu sollte eine Fremd- bzw. Auslandsfinanzierungsform zu Sonderkonditionen in Betracht gezogen werden, um ein *vernünftiges Wirtschaftskonzept* darlegen zu können.
- Wenn es Mängel bei der Verschuldungsstruktur gibt, dann sollte eine gültige Entwicklungshilfeform die *Kreditgabe für die Schuldentilgung* sein. Somit sollte dem jeweiligen Land bei der *Refinanzierung seiner Schuld* durch neue Darlehen und Kredite geholfen und auf diesem Weg Schuldenumschichtungen vermieden werden.

¹⁰ Lester B. Pearson wurde 1968 vom damaligen Weltbankchef Robert McNamara beauftragt, eine Analyse der damaligen Entwicklungshilfeleistungen vorzulegen. Pearson (u. a. kanadischer Ex-Premier, Friedensnobelpreisträger aufgrund seines Einsatzes bei der Suez-Krise) erarbeitete mit seiner selbst gewählten Kommission einen Bericht, der bis heute in manchen Punkten (z. B. 0,7 % des BIPs für ODA) nichts an Aktualität verloren hat. (vgl. Pearson 1969: 186ff)

Dieser Bericht hat somit für die heutige Schuldendebatte einen wichtigen Beitrag geleistet und ebenfalls für die weiteren Entwicklungen der Entschuldungsmaßnahmen und Politik der großen Akteure.

3.2. Der Pariser Club als Schuldenmanager

Der Pariser Club kann als ein Kartell der öffentlichen Gläubiger, wie (westlicher) Staaten und multilateraler Entwicklungsbanken, gesehen werden und trifft sich seit 1956 zu Ad-hoc-Sitzungen im Fall von Schuldendienst-Problemen von EL. Die Teilnehmer verhandeln und diskutieren über Umschuldungen bilateraler öffentlicher Darlehen und öffentlicher verbürgter Exportkredite. Der Pariser Club handelt nach gewissen Regeln und bestimmt über den Umfang und die Bedingungen der Umschuldung/Schuldenerlässe (bis 1988 nur Umschuldungen). (vgl. Nuscheler 2004: 364; Nohlen (Hrsg.) 2002:658)

Als Regel gilt zum Beispiel die „Cut-off Date“-Bestimmung. Das heißt, es werden nur die Schulden in den Verhandlungen berücksichtigt, die bis zu dem Zeitpunkt entstanden waren, als sich das Land zum ersten Mal an den Pariser Club gewendet hat (Küblböck 2003: 130). Überdies steht er im engen Kontakt zu den BWI, deren Management ist wiederum gekoppelt an die Maßnahmen des Pariser Clubs. Aktionen des Pariser Clubs wie Umschuldungen und Erlässe sind stets an Konditionen gebunden, wie die Durchführung eines Strukturanpassungsprogrammes der BWI. Folgende Umschuldungsoperationen wurden gemeinsam von den G7 (bzw. deren Finanzministern) und dem Pariser Club durchgeführt, die jeweils nach den Veranstaltungsorten der Gipfel benannt wurden (für Folgendes vgl. Nuscheler 2004: 364 und Nohlen (Hrsg.) 2002: 858; chronologisch):

- Beim G7-Gipfel in Toronto 1988 wurden die Toronto-Konditionen beschlossen. Diese beinhalteten drei Optionen für die schwer verschuldeten Länder. Erstens einen partiellen Schuldenerlass, zweitens eine Zinssenkung durch Zinszuschüsse, finanziert durch den Pariser Club, oder, als dritte Variante, eine Streckung der Rückzahlungsfristen. Es war auch eine Kombination dieser drei genannten Optionen möglich.
- Bei den Trinidad-Konditionen handelte es sich um erweiterte Toronto-Konditionen, die zusätzlich eine Reduzierung der laufenden Forderungen um 50 % vorsahen und für die andere Hälfte der Forderungen Erleichterungen. Zum Beispiel eine Streckung der Rückzahlungsfristen für verbürgte Exportkredite.

- Der G7-Gipfel 1990 in Houston implementierte die Houston-Konditionen, die vor allem eine andere Ländergruppe als bei den vorherigen Konditionen betrafen und Umschuldungen zu reduzierten Zinssätzen gewährten.
- In den Jahren zwischen 1991 und 1994 kamen in 23 EL 25 Vereinbarungen zustande, die unter den Londoner-Konditionen – d. h. 50 % der Forderungen wurden gestrichen – galten.
- Im Jahr 1994 wurden beim G7-Treffen die Naples-Konditionen beschlossen, die den Pariser Club ermächtigten, den schwer verschuldeten Ländern bis zu zwei Drittel der fälligen Verpflichtungen zu erlassen. Es handelte sich also nicht um eine Reduktion des Schuldenbestandes, sondern um eine Reduktion des fälligen Schuldendienstes. Zwischen 1995 und 2002 wurden 40 Vereinbarungen mit 32 EL geschlossen.

Bei den weiteren Treffen (Köln, Lyon und Cologn) betraf die Konditionalität vor allem die Länder, die an den von BWI durchgeführten HIPC- Initiativen teilnahmen bzw. für die Initiativen qualifizierten. Näheres dazu im Kapitel 3.4.

3.3. Schuldenmanagement durch Banken

Baker-Plan

Die dramatischen Entwicklungen nach Ausbruch der Mexiko-Krise 1982 und das Übergreifen des hohen Verschuldungsgrades auf weitere Länder verursachten ein Umdenken in Bezug auf das Verschuldungsproblem bei den politischen Verantwortungsträgern.

Der sogenannte Baker-Plan wurde 1985 in Seoul bei einer IWF/WB-Jahrestagung veröffentlicht. Der damalige US-Finanzminister James Baker präsentierte eine Neuorientierung im Schuldenmanagement. Das neue Credo hieß: „Adjustment with Growth“. Der Verfasser des Plans hatte eine grundlegend neue Idee zur Verbesserung der Schuldnerposition. Zwei wesentliche Überlegungen standen im Zentrum: eine verstärkte Stabilisierungs- und Wachstumsbemühung bei gleichzeitiger Erhöhung der privaten und öffentlichen Kreditvergabe. Diese simultanen Maßnahmen waren für ausgewählte 15 Länder vorgesehen. James Baker hatte je eine Vorgabe für die Banken und BWI.

Die Banken sollten ihre Nettokreditvergabe von 20 Mrd. US-Dollar zwischen 1986 und 1988 erhöhen und die BWI sollten neun Mrd. US-Dollar mehr bieten und im Rahmen ihrer Strukturanpassungsprogramme (SAP) vergeben und überwachen. Man glaubte fest daran, dass durch diese erhöhte Kreditvergabe und durch die simultane Implementierung von wachstumsfördernder Anpassungspolitik in den fünfzehn Ländern wieder langfristig eine Zahlungsfähigkeit gesichert und ein Zugang zum Kapitalmarkt wiederhergestellt werden könnte. (Kraemer 1991: 8f)

Die Umsetzung des Plans ist gescheitert und die festgesetzten Aufstockungen der Kredite wurden bei Weitem nicht erreicht. Kraemer vertritt die Meinung, dass die Motive der Banken ein Hauptgrund für das Scheitern des Plans sind. Denn die Gläubigerbanken sahen keinen Grund für eine Kreditausweitung, solange sich die Handelsbilanzen verbesserten und die anfallenden Schuldendienste bedient werden konnten. So kommt Kraemer in seiner Analyse zum Schluss, dass nur dann neue Kredite vergeben wurden, wenn die Schuldenquote ein gewisses Level überschritt bzw. wenn der Schuldendienst gar nicht bedient werden konnte. (Kraemer 1991: 12)

Dieser Analyse zufolge ist der Baker-Plan sowohl hinsichtlich der Vorgaben für Banken und BWI gescheitert als auch deren erwünschter ökonomischer Wirkung.

Brady-Plan

Die Verschuldung wurde 1989 zunehmend zu einer sozialpolitischen Komponente. Vor allem in diesem Jahr, weil Präsidentschaftswahlen in zwei der Großschuldnerländer Lateinamerikas – Argentinien und Brasilien – abgehalten wurden und die IWF-Reformen zum Beispiel in Venezuela zu großen sozialen Unruhen führten. So kam es unter dem amtierenden US-Präsidenten Bush sen. zu einer neuen Lösungspräsentation durch Finanzminister Nicholas Brady. Er stellte eine radikale Kursänderung vor und ging über die Ideen des Baker-Plans hinaus. Zur Verwunderung der damaligen Beobachter kam es zur öffentlichen Anerkennung dieser Problematik: Eine Schuldenkrise wurde nicht nur als kurzfristiges Liquiditätsproblem gesehen, vielmehr schien eine Rückzahlung in voller Höhe auch langfristig illusorisch. Bradys Plan sah demzufolge einen freiwilligen Teilerlass für die Länder vor. Brady verlangte von den Banken als Gegenleistung eine Senkung der anfallenden Zinsen auf den Nominalwert der Schuldenlast und Zinsreduzierung für neue Kredite. (vgl. Kraemer 1991:78; Nuscheler 2004: 374)

Es ist heute klar, dass dieser Plan zwar nicht den großen Durchbruch im Schuldenmanagement brachte, aber er kann dennoch als Meilenstein gesehen werden, da durch die Idee der Zinssenkung erstmals offiziell von einem unumgänglichen Erlass die Rede war. Nuscheler (Nuscheler 2004: 374) hat recht, wenn er argumentiert, dass die Versuche der US-Finanzminister (Baker und Brady) vor allem die Großschuldner betrafen und somit die Großgläubiger – wie die US-Banken – in Bedrängnis brachten. Er betont ebenso, wie wichtig die politische Komponente war, in Anbetracht dessen, dass zum Beispiel die Außenschulden Ägyptens halbiert wurden, quasi als „Lohn für das politische Wohlverhalten“ im Golf-Krieg.

Trittbrettfahrer-Problem

Ein wesentlicher Grund dafür, dass das Schuldenmanagement der Banken sich nicht als Krisenmanagement des Schuldnerproblems etablieren konnte, war das Trittbrettfahrer-Problem (Free Rider). Die Banken konnten nicht gezwungen werden, den Brady-Plan umzusetzen, also Schuldenerlässe zu gewähren. Es kam auf deren Freiwilligkeit an, die Gläubiger hatten die Wahl, ob sie an einem Pakt teilnahmen oder nicht. Es war weder politisch noch rechtlich möglich, dies sozusagen flächendeckend als Pflicht durchzusetzen. Tatsächlich gab es eine unübersichtlich hohe Anzahl an involvierten Geschäftsbanken und so ergab sich das Problem des Free Riders. Banken, die am Brady-Plan partizipierten, nahmen einen Forderungsverzicht in Kauf, während die Free Rider ihre vollen Forderungen stellten. (Kraemer 1991:104f) Demzufolge ist es von großer Wichtigkeit, dass ein kollektives Interesse der Gläubiger vorherrscht, um essenzielle Veränderungsprozesse in der Verschuldungsproblematik zu implementieren.

3.4. Das Schuldenmanagement der BWI

3.4.1. Die Entschuldungsinitiativen: Von HIPC bis MDRI und SDRM

Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems 1973 hatten sich die Rolle und die Funktionen der BWI erheblich verändert. Der IWF hatte bis zum Zusammenbruch zwei zentrale Funktionen: Regulierungs- und Finanzierungsfunktionen. Die Erstgenannte hat später ihre Wirkung verloren, weil das System der festen Wechselkurse bzw. deren Überwachung wegfiel. Somit blieb nur mehr die Finanzierungsfunktion und in den 1980er-Jahren die Rolle als „der Krisenmanager ersten Ranges“ (Altwater 1987: 46f).

Im Jahr 1996 haben die BWI die HIPC¹¹-Initiative für 41 hoch verschuldete Länder ins Leben gerufen. Grundlegendes Ziel dieser koordinierten Aktion von öffentlichen Gläubigern und IWF/WB, war, dass die auserwählten EL (die Mehrzahl der Staaten des sub-sahara-afrikanischen Raumes) die Möglichkeit einer Reduktion der Schuldenlast auf ein „erträgliches“ Niveau erhielten. Dieses Niveau galt als erreicht, wenn die Gesamtschulden nicht mehr als das Doppelte und die Schuldendienstzahlungen nicht mehr als 25 % der jährlichen Exporterlöse ausmachten. Um an dieser Initiative teilzunehmen, mussten EL Bedingungen sowohl im wirtschaftspolitischen¹² als auch im sozialen Bereich erfüllen, die offenbar auf eine Besserung der Grundversorgung im Gesundheits- und Bildungsbereich abzielte. Im Jahr 1999 wurde auf dem G8-Treffen in Köln eine erhebliche Änderung bzw. Erweiterung der HIPC erreicht. Daraus resultiert die HIPC-II-Initiative, die das Kriterium des „erträglichen“ Schuldenniveaus veränderte: Gefordert wurde eine Senkung des Verhältnisses von Gesamtverschuldung und Exporterlösen von 200 % auf 150 %. Das führte natürlich dazu, dass die Anzahl der teilnehmenden EL an der Initiative von 23 auf 41 anstieg. Bis 2002 wurden 17 Vereinbarungen in 16 EL nach den Cologne-Konditionen (G8-Gipfel) mit bis zu 90 % Forderungsverzicht abgeschlossen. Bei den Schuldenerlässen unter HIPC II waren ebenfalls Bedingungen für die Teilnahme an der armutsbekämpfenden Aktion der BWI – bekannt als PRSP¹³ (Poverty Reduction Strategy Papers) – zu erfüllen. (Nohlen 2002: 858f).

Im Jahr 2005 (beim G8-Treffen in Gleneagles) wurde die HIPC Initiative um eine weitere Entschuldungsinitiative der BWI erweitert: die MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative). Dies geschah mit dem Argument, den Prozess für die Erreichung der MEZ zu unterstützen und zu beschleunigen. Ländern, deren Teilnahme an dieser Aktion ermöglicht wurde (nur solche, die einen HIPC-Prozess bereits abgeschlossen haben oder möglicherweise den completion point erreichen werden), konnte ein bis zu 100 % Schuldenerlass von drei multilateralen Gläubigern (IMF, IDA und African Development Fund) gewährt werden. (vgl. IMF(c) 2013)

¹¹ Die Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative wurde von IMF und WB mit dem Ziel „[...] of ensuring that no poor country faces a debt burden it cannot manage“ gegründet. Die Länder müssen zuerst den sogenannten *decision point* erreichen, bevor sie zum *completion point* gelangen. Das Erreichen der jeweiligen Schritte ist an die Erfüllung verschiedener Konditionen gekoppelt (vgl. IMF(a) 2013).

¹² Dazu kann man die Implementierung des Washington-Konsens zählen, der maßgeblich zum wirtschaftlichen Entwicklungsprozess in den 90er-Jahren beitrug. (Mehr dazu u. a. bei Nuscheler 2004:82f., 366f; Sehring 2002)

¹³ Der PRSP-Ansatz wurden 1999 von WB/IWF initiiert und als armutsmindere Strategie unter Einbindung der Zivilgesellschaft angesehen (vgl. IMF(b) 2013)

Ein paar Jahre nach diesem Verfahrensvorschlag rückte die Frage „Wann sind Schulden tragbar?“ ins Zentrum der Schuldendiskussion. Die BWI haben 2005 ein Konzept für die Bewertung und Bemessung der Schuldentragfähigkeit vorgelegt: das DSF – Debt Sustainability Framework. Dieses Rahmenwerk zur Überprüfung der Schuldentragfähigkeit soll zukünftig verhindern, dass EL (LICs) in eine Überschuldungssituation geraten. Das heißt, es dient weniger der „Entschuldung“, sondern soll wie eine Art Frühwarnsystem für die Big Players funktionieren und ebenso die teilnehmenden Länder dazu animieren, die MEZ zu erreichen und ihre finanziellen Mittel BWI-konform einzusetzen. Der Mechanismus soll zur langfristigen Schuldentragfähigkeit von Ländern beitragen, die zum Beispiel bereits entschuldet wurden, oder Ländern, denen der Zugang zu neuen finanziellen Mitteln beschränkt wurde (Morazán/Knoke 2006: 38). Entsprechend dem Rahmenwerk des DSF-Ansatzes werden Schuldentragfähigkeitsanalysen (DSA) in regelmäßigen zeitlichen Abständen durchgeführt. Diese DSA beinhalten laut eigenen Angaben der Erfinder drei wesentliche Indikationen/Punkte (IMF 2013e):

- eine Analyse der Schuldenlast der kommenden zwanzig Jahren und der Anfälligkeit für externe und interne politische Schocks – mithilfe von Stresstests (siehe weiter unten);
- eine Risikobewertung des Schuldendisstress (debt distress), gemessen an indikativen Schwellenwerten der Schuldenlast und an der Qualität der politischen Performance des Landes;
- Empfehlungen für Gläubiger und Schuldner, die so ihre Strategie anpassen können, um das Risiko eines „debt distress“ zu beschränken.

Um den ersten oben erwähnten Wert zu eruieren bzw. zu messen, gibt es zum einen ein Beurteilungsschema (Stresstest) für Länder. Damit wird das Risiko der Schuldenanfälligkeit (bzw. wie hoch das Risiko ist, dass ein Land in Zahlungsschwierigkeiten kommt) gemessen. Die Kategorisierung entsprechend der Höhe der öffentlichen Inlandsschulden und/oder der privaten Auslandsschulden lautet wie folgt (vgl. ebd.): „low risk“, „moderate risk“, „high risk“ oder „in debt distress“. Bei Ländern mit einer signifikanten Anfälligkeit (also mit entsprechendem Risiko) werden zusätzlich noch weitere Kennzahlen beachtet, um dem Überschreiten der vorgegebenen Schwellenwerte der Schuldenlast vorzubeugen. Dabei wird der zweite Punkt eruiert, nämlich die Qualität der politischen Führung.

Die BWI gehen von dem Ansatz aus, dass LIC mit schwachen („weak policy“) institutionellen und politischen Gegebenheiten stärker dazu neigen, in Zahlungsschwierigkeiten zu kommen, als solche mit guter (medium policy) oder starker (strong policy) Führung. Um Länder dementsprechend einzuteilen, werden fünf Kennzahlen herangezogen (vgl. ebd.; Morazán/Knoke 2006: 38): der Barwert der Schulden zur Exportquote, der Barwert der Schulden zum BIP, der Barwert der Schulden zu den Haushaltseinnahmen, das Verhältnis von Schuldendienstquote zu Exportquote und jenes von Schuldendienst zu Haushaltseinkommen. Je höher der einzelne Wert der jeweiligen Kennzahlkategorien ist, desto „stärker“ ist die politische Performance im Land und umso geringer ist das Risiko. Diese Beurteilung der „Politikperformance“ ist auch noch unter dem von der Weltbank initiierten Beurteilungsschema (CPIA) bekannt. Dabei erstellt die Weltbank jährlich ein Ranking von Ländern hinsichtlich deren politischen und institutionellen Potenzials (vgl. Morazán/Knoke 2006: 39). Mithilfe von verschiedenen Bewertungsmethoden und basierend auf unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen wird eine DSA errechnet und daraus die Schuldentragfähigkeit abgeleitet. Laut den Angaben des Erfinders und Umsetzers dieses Rahmenwerks, soll damit nicht nur die Schuldentragfähigkeit ermittelt, sondern auch die makroökonomische Stabilität eines Landes überprüft werden. Die Ergebnisse sollen in die Geberpolitik der BWI und anderer Gläubigergruppen einfließen. Ob und inwiefern das Rahmenwerk nach seiner Implementierung eine langfristige Wirkung erzielt und seiner Definition als Schuldentragfähigkeitsanalyse zur Unterstützung der Erreichung der MEZ gerecht wird, das kann noch schwer abgeschätzt werden.

Im „Review 2012“ (WB/IWF 2012) wurde bereits festgehalten, dass seit Anfang 2005 bereits 367 DSA für 73 LIC durchgeführt wurden und das Rahmenwerk gut angenommen wird. Die Ergebnisse werden zur Finanzierungsentscheidung von einer großen Gruppe von Schuldnern (LIC) und Gläubigern verwendet. Jedoch weisen die Verfasser des Berichts auch darauf hin, dass es bereits Änderungen der Berechnungsmethoden gegeben hat, dass die Schwellenwerte für die Auslandsschulden verändert wurden und dass es generell Probleme bei der Feststellung der gesamten Auslandsschulden gibt. Die öffentlichen Auslandsschulden sind leicht zu ermitteln, aber Informationen über die privaten Auslandsschulden sind schwer zu erhalten. Zudem halten die Autoren fest, dass sich bereits herausgestellt hat, dass das Rahmenwerk an sich vereinfacht werden müsste. Die komplexen Berechnungsmethoden und die große Menge an Datensätzen bewirken, dass eine DSA über einen Monat dauert. Zusätzlich hätten die durchgeführten Veränderungen zu einer gesteigerten Komplexität der Anwendung geführt.

Deshalb wird vonseiten der BWI kritisiert, dass sehr wenige LIC eine Analyse selbst durchführen, obwohl sie dafür geschult wurden. Deshalb haben sie sich zur Aufgabe gemacht, den Prozess einer DSA zu vereinfachen und mehr Länder dazu zu animieren, ihre Analyse selbst zu generieren. (WB/IWF 2012: 3-31)

3.4.2. Kritik am Schuldenmanagement der BWI

Mittlerweile ist die Politik der „Big Players“ sehr stark in die Kritik gekommen. Sogar in den eigenen Reihen, allen voran vom Nobelpreisträger Joseph Stiglitz (ehemaliger Ökonom in der WB), der öffentlich die dominante Rolle der BWI beanstandet. Als Beispiel zu nennen ist seine Analyse des Vorgehens des IWF während und nach der Asienkrise. Er resümiert, dass

„[...] die wirtschaftspolitischen Auflagen, die der IWF in dieser turbulenten Zeit verhängte, die Lage weiter verschlimmert. [...] Tatsächlich zeigte sich im Rückblick, dass die Politik des IWF die Abschwünge nicht nur verschlimmerte, sondern mit auslöste: Die vorschnelle Liberalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte war vermutlich für sich genommen die wichtigste Ursache der verschiedenen Krisen, auch wenn eine verfehlte Wirtschaftspolitik seitens der betroffenen Länder selbst ebenfalls eine Rolle spielte.“ (Stiglitz 2002: 109)

Es gibt eine Menge an kritischen Stimmen innerhalb des Forschungsfeldes der Entwicklungspolitik und von Akteuren der EZA gegenüber der Organisation und Handlungsweise der BWI. Eine sehr bekannte Einrichtung im deutschsprachigen Raum ist die im Jahr 2000 gegründete Organisation erlassjahr.org, die vor allem für den allgemeinen Schuldenerlass plädiert und damit auf sich aufmerksam gemacht hat. Auch in der Diskussion im Bereich der BWI-Politik haben die Mitglieder der Organisation interessante Beiträge geleistet. Ebenso führt Nuscheler (2004) einige Punkte an, die auf Schwachstellen hinweisen. Zusammenfassend ergeben sich fünf Kritikpunkte an den Entschuldungsaktionen (für Folgendes vgl. Nuscheler 2004: 370ff; erlassjahr.de Seite: 17f):

- *Willkür der Schuldentragbarkeitsanalyse*: Es kann argumentiert werden, dass die Definition von und die Kriterien für Tragfähigkeit willkürlich sind und die Analysen der Schuldentragfähigkeit „schöngerechnet“ wurden. Denn die festgelegte Schuldenquote (HIPC I bei 200 % des BIPs) wird als zu hoch angesehen. Somit hat die Initiative ihr Ziel verfehlt.

2002 (drei Jahre nach dem Start von HIPC II) hatten nur sechs Staaten den completion point erreicht, 20 hatten sich qualifiziert. Ein Land von diesen sechs war kurz darauf wieder untragbar hoch verschuldet. Erlassjahr.de sieht die Ursache dafür darin, dass die BWI die erwartete wirtschaftliche Entwicklung und zukünftige Exporteinnahmen der HIPC-Länder in der Schuldentragfähigkeitsanalyse „schöngerechnet“ haben, um mit einem möglichst geringen Erlass ein scheinbar tragfähiges Schuldenniveau vorzutäuschen. Aufgrund des großen Drucks u. a. von NGOs wurden die Berechnungen und Prognosen überarbeitet und beim Start der HIPC II Initiative die Tragfähigkeit auf 150 % des BIPs herabgestuft. Dennoch erreichen viele hoch verschuldete Länder kein tragbares Schuldenniveau und sind somit aus den Initiativen ausgeschlossen.

- *Ausschluss von hoch verschuldeten Ländern:* Nicht nur die Tragfähigkeit trägt zum Ausschluss von Ländern bei, laut Angabe von Nuscheler haben sich nur 19 Länder für die Initiative qualifiziert – eine willkürliche Auswahl der BWI. Das war gerade einmal die Hälfte der klassifizierten hoch verschuldeten Länder (SILIC). Nur langsam wurde die Anzahl erhöht, im Jahr 2003 waren es beispielsweise 43. Aber darunter fielen auch Länder, deren Verschuldungsgrad nicht exorbitant hoch war, somit blieben hoch verschuldete Länder weiterhin ausgeschlossen. Als Gründe dafür könnten die Kriterien für den completion point herangezogen werden. Ein potenzieller Kandidat muss einen IDA-Only-Status aufweisen, dem Diktat der Strukturanpassungsprogramme ausgeliefert sein und bereits eine Umschuldung durch den Pariser Club bewältigt haben. Diese Reihe an Bedingungen ist für ein Land oft schwer zu erfüllen. So betrug zum Beispiel 2000 die Summe der Außenschulden aller qualifizierten HIPC-Länder nur US-Dollar 190 Mrd., gerade einmal acht Prozent der Gesamtverschuldung der EL.
- *Zu langer Implementierungszeitraum:* Es wird argumentiert, dass für Länder, die unter politischen Machtkämpfen leiden und in denen großes soziales und wirtschaftliches Ungleichgewicht herrscht, die Durchführung der Initiative (Kriterienüberprüfung, Erreichung der Punkte etc.) zu lange dauert. Man konnte sich gemäß den ursprünglichen Regeln (HIPC I) erst nach drei Jahren qualifizieren und dann abwarten – was ebenfalls dementsprechend Zeit in Anspruch nahm –, ob eine Entschuldungsaktion durchgeführt werden würde oder nicht.

- *Mehrfachrolle der BWI*: Den BWI wird angelastet, dass sie eine unglückliche Mehrfachrolle ausüben: Gläubiger, Gutachter und Manager. Man kann diese Situation klar als einen Fehler im Schuldenmanagement deuten, denn wichtige Gläubiger haben naturgemäß Eigeninteressen, die sie vertreten, und sind daher ungeeignet für die Rolle als Gutachter zur Bewertung des Schuldenniveaus. Ebenso ist es für ein durchführendes Organ unangebracht, gleichzeitig die Rolle des Gutachters und Gläubigers einzunehmen. Dieser Kritikpunkt ist maßgeblich für die Forderung nach alternativen Lösungsansätzen, wie sie im nächsten Kapitel 3.5. diskutiert werden.

- *Restriktive Bedingung*: Es wird nur ein Schuldenerlass über die Höhe des Schuldenniveaus gemäß der „Cut-off Date“-Regel gewährt. So werden nur die Forderungen in eine Umschuldungsaktion einbezogen, die sich bis zum ersten Kontakt zum Pariser Club angehäuft haben. Es wird gefordert, dass diese Regel aufgehoben wird.

- *Mangelnde Gläubigerkoordination*: Es wird generell eine mangelhafte Kooperation mit anderen Gläubigern festgestellt. Die BWI arbeiten zwar eng mit dem Pariser Club zusammen, aber sie holen kaum andere große Gläubigerregierungen wie Saudi-Arabien oder Libyen zu den Verhandlungen. Mangelnde Partizipation herrscht auch unter den privaten Gläubigern vor, die immerhin zehn Prozent der Forderungen gegenüber den HIPC-Ländern halten. Das zeigt, dass die HIPC-Initiative ihren Anspruch der Kohärenz nicht erfüllt. Einige Gläubigergruppen geben bei der Aktion den Ton an und andere sind bei der Entscheidungsfindung ausgeschlossen.

Demzufolge kann man festhalten, dass der Versuch des Schuldenmanagements der BWI kläglich gescheitert ist. Jedoch haben sie einen wichtigen Prozess für die internationale Diskussion dieses Themas eingeleitet. Auch dem Experiment MDRI und dem Versuch des SDRM stellen die Kritiker ein negatives Urteil aus. Leider gelingt es damit auch nur, die erforderliche Komponente der Partizipation der Zivilgesellschaft am Schuldenmanagement hervorzuheben, unter derselben bedenklichen Kontrolle der BWI.

Die kritischen Stimmen gegenüber dem BWI – allen voran gegenüber dem IWF – und deren Schuldenmanagementkompetenz kommen nicht nur aus dem NGO-Bereich (wie erlassjahr.de) oder von Politikwissenschaftlern (wie Nuscheler), sondern sind auch im Bereich der Ökonomie hörbar. Als „peinlich“ und „unklug“ bezeichnet William Easterly (2006: 205) die Versuche, durch IWF-Kredite und „Strukturanpassungskredite“ der Weltbank wieder Finanzdisziplin in EL herzustellen. „Statt armen Ländern zu helfen, ihre Schulden auf ein verkraftbares Maß zu reduzieren, trugen IWF und Weltbank selbst zur übermäßigen Verschuldung der HIPC-Länder bei.“ (Easterly 2006: 205) Zusätzlich hält Easterly (wie bereits weiter oben beim Kritikpunkt *Willkür der Schuldentragbarkeitsanalyse* erwähnt) die prognostizierten Wachstumsraten für BIP und Pro-Kopf-Einkommen, die nach Schuldenerlässen eintreten sollten, für zu optimistisch, der Schuldenerlass löste kein Wachstum aus. Die Problematik, dass ein Erlass zu keinem Wachstum führte, war die Verschärfung der Schuldenproblematik durch die ausbleibende prosperierende Entwicklung. Der Autor merkt an, dass die tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklungen unter den IWF-Zielen lagen. Für die an den BWI-Aktionen teilnehmenden Länder prognostizierte man in den 1990er-Jahren ein vierprozentiges Wachstum des BIPs, faktisch wurden zwei Prozent erreicht. Parallel dazu nahm die Bevölkerungsquote auch um zwei Prozent zu, so war das Pro-Kopf-Einkommen effektiv überhaupt nicht gewachsen. (ebd.: 206) Die Kritik von Easterly an den beiden BWI ist klar: Die WB solle lieber ihrer Aufgabe als Hilfsorganisation nachgehen und anstelle von Krediten besser Zuwendungen vergeben und der IWF, der keine Hilfsorganisation ist, solle sich aus EL mit der Kreditvergabe zurückziehen (ebd.: 207).

Das Tool der Schuldentragfähigkeitsanalyse wird auch hauptsächlich aufgrund der Berechnungsmethoden und der fraglichen Sinnhaftigkeit des DSFs kritisiert. Im Artikel von Morazán und Knoke wird auf drei relevante Problematiken hingewiesen (Morazán/Knoke 2006: 38-41). Zum Ersten wird die Nutzung der Exportquote (Kennzahlen: Barwert der Schulden zu Exporten; Schuldendienst zu Exporten) als Hauptkriterium für die Berechnung als großes Problem ausgewiesen. Es ist eine stark vereinfachte Darstellung der Wirtschaftsleistungen in einem Land bzw. stellt diese Variante sehr einseitig die Zahlungsfähigkeit einer Regierung dar, weil u. a. Gewinne aus Exporteinnahmen ins Ausland abfließen und der Export nicht die einzige Devisenquelle eines Landes darstellt (Morazán/Knoke 2006: 38). Hierzu kann angemerkt werden, dass einen erheblichen Teil der Einnahmen in einem EL die Remittances darstellen.

Diese Rücküberweisungen von MigrantInnen in ihre Heimatländer haben gerade im letzten Jahrzehnt stark zugenommen und somit auch öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Küblböck (2007) weist in ihrem Artikel darauf hin, dass laut Schätzung von UNDP 500 Mio. Menschen, das sind ca. acht % der Weltbevölkerung, Remittances erhalten haben. In vielen EL bilden sie bereits eine signifikante Deviseneinnahmequelle und diese Kapitalflüsse können wachstumsfördernd wirken und die internationale Kreditwürdigkeit eines Landes erhöhen (Küblböck 2007: 100).¹⁴ Aufgrund der Erkenntnis, dass sich dieser neue Mittelfluss auf wirtschaftliche Kennzahlen auswirkt, wird er bereits in der Kalkulation der DSA berücksichtigt. Laut dem WB/IMF-„Review 2012“ wurden die Remittances in die Berechnung des Schwellenwerts der Auslandsschulden von der DSA aufgenommen und u.a. bei der Kennzahl Barwert der Schulden zum Export zum Exportwert hinzugezählt (WB/IWF 2012: 16). Es kann als positiv gewertet werden, dass es vonseiten der BWI Bemühungen gibt, erkennbare Veränderungen der Finanzflüsse in ihren Methoden zu beachten und die Berechnungen dementsprechend zu adaptieren.

Die zweite Kritik am DSF betrifft die CPIA. Der Kritikpunkt dabei ist, dass diese Methode zur Politikperformance-Feststellung eigentlich ein Instrument für die Auszahlung und Verteilung von IDA-Zuschüssen ist. Außerdem werden die Ergebnisse von CPIA nicht veröffentlicht. Diese Intransparenz ruft nicht nur bei den NGO-Akteuren, sondern auch bei internationalen Institutionen großes Missbehagen hervor. (Morazán/Knoke 2006: 38f)

Der gesamte Ansatz des DSFs wird infrage gestellt. Denn anstatt von einer reinen Analyse der Verschuldungsindikationen sollte besser von einer „bedarfsorientierten Schuldentragfähigkeitsanalyse“ ausgegangen werden. Die Frage müsste demnach lauten „Was benötigt ein EL zur Schuldentragfähigkeit?“ und nicht „Welche Zahlungsbereitschaft haben die Geber?“ Manche Kritiker gehen sogar so weit zu behaupten, dass der Ansatz keine mögliche Verbindung zwischen MEZ und Schuldentragfähigkeit bietet. (ebd.: 39)

Diese Aussagen zeugen von harscher Kritik an der Entschuldungspolitik der größten Gläubigergruppe.

¹⁴ Gleichzeitig weist Küblböck auch auf die Gefahren dieses neuen Kapitalflusses hin: Durch einen starken Devisenfluss kann ein Aufwertungsdruck auf die lokale Währung entstehen und das wirkt sich nachteilig auf den Export aus (Näheres dazu: Küblböck 2007: 96-102).

3.5. Alternative: FTAP

Ideenursprung: Chapter 9

Die aktuelle Idee des fairen, transparenten und internationalen Insolvenzrechts für Staaten geht bereits auf den “Raffer-Vorschlag” zurück: Internationales Chapter 9 für Staaten. Der österreichische Wirtschaftswissenschaftler Kunibert Raffer hat bereits 1987 seinen Vorschlag zu einem Verfahren für souveräne Staaten und auch für öffentliche-rechtliche Schuldner vorgestellt. Seine Überlegung geht davon aus, das sogenannte Chapter 9, Titel 11, US-Bankruptcy Code für Gebietskörperschaften, auf souveräne Staaten anzuwenden. Dieses Insolvenzverfahren wird auf Ebene der US-Bundesstaaten für öffentliche-rechtliche Schuldner angewendet. Eine Ausweitung auf Bundesstaaten wird derzeit in den USA diskutiert (Raffer 2012). Der Raffer-Vorschlag unterscheidet sich gravierend von den bisherigen Debatten, die vor allem extrem gläubigerdominiert sind. Die Unterschiede sind zum Beispiel: die Rechtsstaatlichkeit, der Schuldnerschutz, Anhörungsrecht der Bevölkerung, faire und gleiche Behandlung aller Gläubiger und Wahrung der Gläubigerinteressen (Raffer 2010: 81). Die Rechtsstaatlichkeit soll durch eine unabhängige, unparteiische und unbefangene Entscheidungsinstanz gegeben sein. Diese Instanz soll kein nationales Gericht in einem Schuldnerland oder Geberland sein, denn ein solches wäre wahrscheinlich nicht ganz frei von politischem Einfluss und Eigeninteressen. Vielmehr solle es ein nationales Schiedsgericht sein, das internationales Recht praktiziert, im Unterschied zu BWI-Aktionen, wo die Rechtsstaatlichkeit der Schuldnerstaaten durch die einseitige Gerichtsbarkeit der Gläubiger verletzt wird. Der Schuldnerschutz ist ein wesentliches Element des Vorschlages. Der Schutz ist im menschenrechtlichen Sinne gemeint. Trotz der massiven Verschuldung eines Landes dürfen Leben, Gesundheit und Menschenwürde der Bevölkerung des Landes nicht gefährdet sein, sondern die Sozialausgaben müssen gesichert sein. Zudem hat die Bevölkerung ein Anhörungsrecht. International könnte sich die Bevölkerung durch Repräsentanten vertreten lassen. Zum Beispiel von Gewerkschaften, Unternehmerverbände oder Vertreter von NGOs oder UNICEF, die Repräsentation ausüben und die Sichtweise der Bevölkerung vertreten. Die strikte Gleichbehandlung aller Gläubiger (auch inländischer Gläubiger) von einem souveränen Schuldner ist ebenfalls ein wichtiges Element □ so besteht Fairness gegenüber allen Schuldnern und Gläubigern. (Raffer 2010: 81-92)

Raffers Vorschlag ist geprägt von einem starken sozialen Gerechtigkeitssinn gegenüber allen Betroffenen. Die einzelnen Elemente wurden zu Beginn als utopisch bezeichnet. Doch Varianten davon fanden bereits Anklang.

Zum Beispiel wurde der Bevölkerung – der Zivilgesellschaft – in den Schuldnerländern bereits mehr Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. Raffer 2010: 87). Die Partizipation der Zivilgesellschaft an HIPC II ist ein Beispiel dafür.

SDRM

Anne Krueger (damalige Stellver. Generaldirektorin des IWF) hat den diskutierten Gedanken eines Insolvenzverfahrens aufgegriffen und hat 2002 einen Mechanismus für koordinierte Schuldenrestrukturierung beim Bretton Woods Committee vorgetragen.¹⁵

Ihre Idee ist der sogenannte SDRM (Sovereign Debt Restructuring Mechanism). Dieser Mechanismus sieht eine Art Sanierungsverfahren für verschuldete Länder vor. Der IMF plädierte für dieses neue Tool, um Verhandlungen zwischen dem Schuldner und Gläubigern zu verkürzen, Gläubigerinteressen zu wahren und eine bessere Verteilung und Erhaltung des Kapitals zu gewährleisten, also das Schuldnerland wieder „fit“ für den Kapitalmarkt zu machen. Der Mechanismus sieht vor, dass die Mehrheit der Gläubiger über einen Restrukturierungsplan verhandelt, der für die ablehnende Minderheit verbindlich ist, und so die Restrukturierung der Schulden erleichtert werden soll. Die Sanierungskredite wären von Umschuldungsaktionen ausgeschlossen. Zudem sähe die Implementierung von SDRM ein Streitschlichtungsgremium (Dispute Resolution Forum) vor, das folgende Aufgaben hätte: die Verfahrensverwaltung (wie Klassifizierung und Registrierung der Forderungen), Schlichtungen von Streitigkeiten, Weisungen der Aussetzung von Klagen und Zwangsvollstreckungsansprüchen. (vgl. Die Presse 2010; IMF(d) 2013)

Eine Implementierung des SDRM ist jedoch bis auf Weiteres gescheitert bzw. wurde (noch) nicht umgesetzt.

FTAP

Internationale Entschuldungsinitiativen bzw. die internationalen Schuldenkampagnen (Jubilee 2000, erlassjahr.de) haben den Raffer-Vorschlag aufgegriffen und unter dem Namen FTAP (Fair and Transparent Arbitration Process) hat sich der Vorschlag international etabliert.

Die Grundintention der Entschuldungsbewegung und -Kampagnen ist auch, die Unfairness gegenüber den verschuldeten Ländern zu beseitigen. Nämlich mit dem Ziel, dass privaten Schuldnern – sofern der Rechtsstaat funktioniert – ein rechtsstaatliches Verfahren zusteht, in

¹⁵ Anne Krueger (2002): Speech on Sovereign Debt Restructuring and Dispute Resolution held at the Bretton Woods Committee. Annual Meeting, Washington D.C., 6. Juni 2002.

dem die Menschenrechte gewahrt werden und grundsätzliche Prinzipien von Verfahrensgerechtigkeit Beachtung finden. Bei verschuldeten Staaten sind diese Rechte und Prinzipien oft nicht vorherrschend (erlassjahr.de S. 24). Natürlich kommt hinzu, dass trotz jahrzehntelanger Beobachtung der Schuldnersituation keine befriedigenden Lösungsansätze implementiert wurden. Schließlich wurde der Vorschlag erstmals 1998 von der Bewegung aufgenommen und nach einigen Jahren haben sich der Begriff und die Idee dahinter international bei Institutionen und Organisationen durchgesetzt.

Es gibt eine klare Vorstellung davon, wie eine Umsetzung tatsächlich durchgeführt werden könnte. Der Verfahrensprozess sieht im Wesentlichen sechs Schritte vor: Am Beginn des Schiedsverfahrens werden ein Schuldendienstmoratorium und Kapitalverkehrskontrollen beschlossen. Mithilfe dieser Einrichtungen soll ein automatischer Zahlungsstopp eintreten, damit soll verhindert werden, dass einzelne Gläubiger einen Zugriff auf bestehende Aktiva haben. Als Nächstes kommt es zur Ernennung des Schiedsgerichts. Dabei werden Vertreter (je ein bis zwei Personen) von beiden Seiten (Schuldner- und Gläubigerseite) nominiert, die gemeinsam einen dritten bzw. fünften Schiedsrichter benennen. Somit ist sichergestellt, dass das Schiedsverfahren großteils von den betroffenen Parteien selbst getragen wird – es würde ohne großen internationalen Aufwand und Strukturen auskommen. Danach wird ein Termin durch das Schiedsgericht festgesetzt, bei dem alle Gläubigeransprüche vorgebracht und veröffentlicht werden. In einem vierten Schritt werden die eingebrachten Forderungen auf formale Rechtmäßigkeit überprüft. Vor dem letzten Schritt, dem Schiedsspruch, kommt es klarerweise zur öffentlichen Verhandlung. Dabei hat jeder Betroffene (Schuldner, Gläubiger, Zivilgesellschaft) das Recht, jene Forderungen, die er für illegitim hält, auszuführen und anzugeben, welchen Umfang von Schuldenerlass er für notwendig hält, um seine Grundbedürfnisse sicherzustellen. Die Ergebnisse werden veröffentlicht und die öffentliche Verhandlung wird protokolliert, somit ist der Zugang zum Verfahren partizipativ und transparent. Über den Schiedsspruch entscheidet eine einfache Mehrheit, die die Legitimität der Schulden beurteilt und aufgrund der Priorität der Grundbedürfnisse den erforderlichen Erlass bestimmt. Natürlich muss dabei auf die eingebrachten Argumente während des Verfahrens eingegangen werden. Das Ergebnis – der Schiedsspruch – ist bindend und kann nur von den Betroffenen widerrufen werden, wenn Regeln verletzt wurden. (vgl. erlassjahr.de (b) 2013; erlassjahr.de(c) 2013)

Ein gravierender Unterschied zwischen SDRM und FTAP ist ganz deutlich die Unabhängigkeit des Zweiteren vom IWF. Denn während der SDRM vorsieht, dass ein Abkommen für alle Gläubiger (auch jene, die nicht zustimmten) bindend sein soll, hat beim FTAP eine unparteiische bzw. unabhängige Instanz Priorität. Zudem will sich der IWF beim SDRM nicht die Rolle nehmen lassen, die Auswahl der Schiedsrichter vorzunehmen und zusätzlich bei der Festsetzung über Schuldenerlass und dessen Höhe mitzudiskutieren (erlassjahr.de (Hrsg.) S. 28). Fairer wäre natürlich ein unabhängiges Gutachten, so wie es auch bei anderen Gerichten üblich ist. Leider ist die Grundidee von Krueger (IWF) nicht mit den Forderungen des FTAP gleichzusetzen, sondern lediglich eine billige Kopie der Grundintention, ein Verfahren auf souveräne Staaten anzuwenden.

Diese Forderung nach einem internationalen Insolvenzverfahren für souveräne Staaten wurde seit dem Jahr 2000 bereits ernsthaft bei den etablierten Organisationen UN und BWI diskutiert. Der Vorschlag fand auch große Beachtung in der akademischen Diskussion über das Thema der Verschuldungsproblematik. Jedoch kommen keine klaren Signale vonseiten der BWI, dass sie ernsthaft an einer Implementierung interessiert wären. Der Autor der Fachinformation Nr. 40, (erlassjahr.de 2013: 5) Jürgen Kaiser, hält fest, dass beim IWF-Papier¹⁶ leider kein großer Ehrgeiz gezeigt wird, solch einen alternativen Ansatz umzusetzen, sondern dass darin lediglich anerkannt wird, dass der Vorschlag eine mögliche Option ist. Was nichts aussagt, denn mögliche Optionen gibt es viele. In diesem Punkt hat Nuscheler (Nuscheler 2004: 379) wohl recht, wenn er argumentiert, dass das internationale Insolvenzrecht nur eine reale Chance hätte, wenn die Gläubiger erkennen würden, dass ein Verfahren, das die Interessen aller Betroffenen miteinbezieht, auch zu ihrem Vorteil wäre.

So drängt sich die Frage auf, warum der Vorschlag nicht umgesetzt wird, was die Gegenargumente sind. Jürgen Kaiser (erlassjahr.de (o. A.): S.28) hat vier häufig erhobene Einwände analysiert (für folgende Aufzählung vgl. erlassjahr.de (Hrsg.): S.28):

- *Einwand:* Ein Schiedsspruch wäre nicht durchsetzbar, weil es keinen internationalen Gerichtsvollzieher gibt.

¹⁶ IWF: Sovereign Debt Restructuring – Recent Developments and Implications for the Fund’s Legal and Policy Framework. April 2013

Gegenargument: Trotzdem funktionieren Schiedsverfahren auf zwischenstaatlicher Ebene, die auf internationalen Vereinbarungen beruhen. Zum Beispiel bedient sich die WTO dieses Mechanismus als Streitschlichtungsverfahren und dabei ist es kein Problem, dass eine internationale Exekutive fehlt.

- *Einwand:* Länder, die für sich einen erfolgreichen Schiedsspruch erhalten und denen somit Schuldenstreichungen gewährt werden, würden sich dann langfristig am Finanz- und Kreditmarkt schlechter stellen, weil sie nicht mehr als Kreditnehmer attraktiv wären.

Gegenargument: Erstens wäre das dann in der Vergangenheit jenen Ländern, die von Entschuldungs- und Umschuldungsversuchen betroffen waren, widerfahren. Aber oft war das Gegenteil der Fall. Zweitens entscheiden private Gläubiger hinsichtlich der zukünftigen Rentabilität und Sicherheit und nicht der vergangenen.

- *Einwand:* Es wäre ein enormer bürokratischer Aufwand notwendig, um ein internationales Insolvenzverfahren zu implementieren.

Gegenargument: Da ist es leicht zu widersprechen, denn entsprechend Chapter 9 (US-amerikanisches Insolvenzrecht) würde man keine übergeordnete Organisation benötigen und außerdem bestünde die Einrichtung eines Schiedsgerichtes nur auf Zeit.

- *Einwand:* Wenn bei starker Verschuldung den Ländern nicht mehr droht, dass sie sich verantworten müssen, dann würde sich das negativ auf ihre Finanzdisziplin auswirken.

Gegenargument: Natürlich müssen sich die Länder – gerade im FTAP – umfangreich für ihre Finanzen verantworten. Das würde transparent und offen geschehen und nicht im Geheimen wie beim Pariser Club. Außerdem beruht Disziplinierung immer auf Gegenseitigkeit: Sie gilt für Kreditgeber und Kreditnehmer.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass der Raffer-Vorschlag eine faire Idee für alle Beteiligten darstellt. Leider wird man erst in der Zukunft sehen, wie die Entwicklungen dieses Vorschlages weitergehen. Die Entschuldungsinitiativen werden es weiterhin beobachten und der wissenschaftliche Diskurs wird sicher weiterhin geführt.

3.6. Diskurs: Odious-Debt-Doktrin – die Frage nach der Legitimität von Schulden

Die Frage nach der Legitimität der Schulden hat sich bereits 1927 der russische Rechtswissenschaftler Alexander Nahum Sack gestellt und die Theorie der *Odious*¹⁷ *Debts* (dt. verabscheuungswürdige Schulden) im Werk „Die Auswirkungen der Transformation von Staaten auf ihre öffentlichen Schulden und andere finanzielle Obligationen“ (Im Org. „Les Effets des Transformations des États sur leurs Dettes Publiques et Autres Obligations Financieres“) aufgestellt (Queck 2008: 11). Sie fließt nach wie vor in die aktuellen Entschuldungsdebatten ein. Denn die Doktrin sieht vor, dass ein Nachfolgestaat die Schulden streichen kann, wenn alle der folgenden drei Faktoren vorliegen (für Folgendes vgl. Queck 2006/2007: 1):

- Wenn die Bevölkerung auf die Kreditaufnahme und auf die Kreditverwendung keinen Einfluss hatte. (lack of consent)
- Wenn der Kredit nicht im Interesse der Bevölkerung oder gegen das Interesse verwendet wurde. (lack of benefit)
- Wenn die Gläubiger trotz der oben angeführten zwei Kriterien eine Kreditvergabe durchführten. (creditor awareness)

Diese drei Kriterien lassen auch weitere Definitionsspielräume offen: Wer ist „die“ Bevölkerung, von wem wird sie vertreten? Wie wird bestimmt, ob die Bevölkerung zugestimmt hat? Und außerdem ist die originale Definition der Doktrin nur im Fall der Staatennachfolge und nicht bei einem Regimewechsel anwendbar. (Queck 2008: 11) Überdies ist die Odious-Debt-Doktrin nicht völkerrechtlich verankert und bleibt deshalb lediglich eine „Theorie“, die zu weiteren Überlegungen in Entschuldungsdebatten führt.

Vor allem deshalb, weil nicht nur Entschuldungsakteure, sondern auch Völkerrechtler der Meinung sind, dass die Odious-Debts-Doktrin für eine Anwendung bei einem Regimewechsel adaptiert werden sollte. Die Idee dieser Doktrin wird tatsächlich das erste Mal im Vorschlag des FTAP berücksichtigt. Relativ spät, wenn man bedenkt, dass die Odious-Debts-Theorie vom Anfang des 19. Jahrhunderts stammt. Es bleibt zu hoffen, dass die Streichung von Schulden ins geltende Recht einbezogen wird und verabscheuungswürdige Schulden kein Thema mehr sind.

¹⁷Der Begriff „odious“ scheint das erste mal 1625 im Buch „Über das Recht des Krieges und des Friedens“ vom niederländischen Philosophen, Theologen und Rechtsgelehrten Hugo de Groot auf. Er bezieht den Begriff auf „die Bestrafung Unschuldiger für die Missetaten anderer“. (Queck 2008: 10)

4. Verschuldung und Entschuldung im Entwicklungsdiskurs

4.1. Entwicklungsdefinitionen

Der Begriff Entwicklung im Bezug auf den Entwicklungsdiskurs hat bereits zahlreiche Änderungen erlebt. In einer Auseinandersetzung mit armutsmindernden Indikatoren stellt sich die Frage: Was ist Entwicklung¹⁸ fortan? Es gibt eine Vielzahl von Definitionen, die auf unterschiedliche Weise versuchen, Entwicklung und die Reduzierung von Armut durch Faktoren festzulegen und mit verschiedenen Indikatoren zu messen sowie mit mehreren Determinanten Armut bestimmen zu können.

Generell ist festzuhalten, dass „Entwicklung“ als ein normativer Begriff zu verstehen ist und somit in der Praxis als Synonym für Verbesserung verwendet wird. (vgl. Seers 1974: 40; Sumner/Tribe 2008: 11)

Wie der Autor Dudley Seers in seinem Artikel „Was heißt ‚Entwicklung‘?“ schreibt, herrscht bereits Konsens darüber,

„ [...] daß zu „Entwicklung“ wesentlich mehr gehört als nur wirtschaftliches Wachstum. In den einleitenden Sätzen seiner *Theory of Economic Growth* wies Arthur Lewis bereits 1955 auf diesen Punkt hin. Dennoch ist diese Erkenntnis wenig mehr als ein Lippenbekenntnis: Unsere Planziele beziehen sich nach wie vor weitgehend oder ausschließlich auf die Steigerung des Sozialprodukts.“ (Seers 1974:39)

Auch im 21. Jahrhundert wird diese Erkenntnis nach wie vor missachtet und die volkswirtschaftlichen Kennzahlen werden als maßgebliche Determinante für Entwicklung aufgefasst. Das liegt vielleicht zum einen daran, dass diese Daten mehr oder weniger einfach zu erfassen und zu errechnen sind und zum anderen an dem (Irr-)Glauben, dass Aussagen über die „wirtschaftliche Lage“ einer Nation auch Aussagekraft über deren soziale Entwicklung haben. Bereits 1973 stellte McNamara im Nairobi-Bericht fest, dass ungeachtet des hohen Wachstums des Bruttosozialproduktes in den Entwicklungsländern die armen Bevölkerungsschichten jahrzehntelang wenig konkrete Auswirkungen davon spürten. (Senghaas 1974: 10)

¹⁸ Zur Auseinandersetzung zum Thema *Unterentwicklung* siehe: D. Nohlen, F. Nuscheler: Handbuch der Dritten Welt. Grundprobleme Theorien Strategien. 1993

Die Maßstäbe Sozialprodukt (bzw. Volkseinkommen) oder BIP bzw. BIP/Kopf sind allerdings volkswirtschaftliche Kennzahlen, und daher als hinreichende Messlatte für Entwicklungsanalysen nicht zur Gänze geeignet, weil sie zum Beispiel die Eigenproduktion (Hauswirtschaft, Frauenarbeit, unbezahlte Dienstleistungen etc.) nicht miteinrechnen und keine Hinweise auf die Verteilung geben. Es kann nicht bestätigt werden, dass exorbitante Gewinne von Unternehmen und Konzernen ein Kennzeichen von Wachstum sind. Höchstens reichen volkswirtschaftliche Kennzahlen als Maß für das Entwicklungspotenzial und die wirtschaftlichen Möglichkeiten eines Landes. (Seers 1974: 49)

Es wird angenommen, dass der Begriff Armutsreduzierung mit der Doktrin Verbesserung der Lebenssituation korreliert. Diese Annahme ist sehr wichtig, um die weiterführenden Erläuterungen darzulegen. Die Frage: „Entwicklung von wem und für wen“ ist aus der Perspektive des Nordens, von der Geberseite, eindeutig zu beantworten, und zwar mit Entwicklung für den Süden, für die Empfängerländer. Würde man die Sicht umkehren, würde man auch Geberinteressen erkennen, die Entwicklung für beide Seiten signalisieren. Die Antwort auf die Frage „Was ist zu entwickeln?“ bezieht sich auf den Gegenstand, der zu entwickeln ist. Hier dient zum Beispiel die Entwicklungsdefinition des Ökonomen und Nobelpreisträgers Arthur Lewis als mögliche Antwort: „[...] development as the enlargement of the range of people's choices.“ (Streeten 2008: 3) Mit dieser Definition identifiziert sich auch UNDP, Herausgeber der „Human Development Reports“ (vgl. ebd.: 3).

Folgende zwei Entwicklungsdefinitionen decken einen Teil des Spektrums des normativen Begriffes ab (für Folgendes siehe: Sumner/Tribe 2008: 11ff):

- „'Development' as a long term process of structural societal transformation”:
Bei diesem Begriffskonzept wird Entwicklung als ein Prozess des historischen Wandels verstanden, der strukturelle gesellschaftliche Veränderungen bringen soll und womit eine langfristige strukturelle sozioökonomische Transformation angestrebt wird. Kritik an dieser Begriffsbestimmung gibt es zweierlei. Zum einen am Langzeitgedanken, weil üblicherweise die Durchsetzung einer entwicklungspolitischen Agenda in einer kürzeren Zeit planbar ist – entsprechend der jeweiligen Amtszeit der politischen Akteure. Zum anderen wird der Aspekt der strukturellen Transformation als veraltet angesehen, der Fokus soll weg vom Transformierenden hin zum Fördernden gehen.

- „*‘Development’ as a short-to-medium term outcome of desirable targets*“:

Diese Definition bezieht sich auf die Erreichung von abgegrenzten Zielvorgaben, die kurz- bis mittelfristig erreicht werden sollen. Mit dieser Begriffsperspektive liegt der Fokus auf den Ergebnissen (outcomes), denen eine Zielvorgabe gegenübersteht. Kritisch beurteilt wird diese Definition insofern, als man dabei von einer paternalistischen Annahme ausgeht – man glaubt zu wissen, was den anderen guttut, indem universelle Werte generiert werden. Als aktuelles Beispiel für diesen methodengerichteten Ansatz, der auf Indikatoren und Werturteilen basiert, können die MDG genannt werden (detaillierter wird im Kapitel 4.3. auf die MEZ eingegangen).

4.2. Verschuldung für Entwicklung

4.2.1. Theoretische Auseinandersetzung

Es gibt verschiedene theoretische Stränge, die sich mit der Verschuldung im Weltsystem auseinandersetzen. Im Bezug auf einen Effekt der Verschuldung auf Entwicklung gibt es sehr interessante theoretische Ansätze, beginnend mit der entwicklungsökonomischen Perspektive, mit ihrem Schwerpunkt auf Entwicklungsplanung und Entwicklungsförderung, in der Nachkriegszeit. Diese Theorierichtung behandelt entwicklungsökonomische Fragestellungen und hat ihren Ursprung im klassischen Modell der Kapitalverkehrstheorien.¹⁹ Es wird davon ausgegangen, dass die EL in der Nachkriegszeit ihre sogenannten „Entwicklungsrückstände“ aufholen müssen. Dabei spielen die nationalen und internationalen Organisationen eine große Rolle, weil sie sich mit den Fragen der Entwicklungsfinanzierung befassen. Dieser Theoriestrang drängt vor allem die Fragestellungen über den Zusammenhang von Verschuldung – Kapitalimport – und Entwicklung, im Sinne wirtschaftlichen Wachstums, ins

¹⁹ Klassische Kapitalverkehrstheorien behandeln die Ursachen der zwischenstaatlichen Kapitalbewegung. Die Grundlage von den Vertretern dieser Theorie, wie Nurske (1935, 1961) und Iversen (1936), besteht aus einer Kritik an der Argumentation von Ricardos Außenhandelstheorie. Worin die Annahme der internationalen Unbeweglichkeit der drei Produktionsfaktoren Grund/Boden, Arbeit und Kapital angesprochen wird. Der Faktor Kapital und seine Mobilität werden zum Gegenstand der Forschung und im Speziellen werden dabei die Zinsdifferenzen als Ursache für den Kapitaltransfer betrachtet. Der Kapitaltransfer geschieht aufgrund des Zinsgefälles von reichen zu armen Ländern, weil hohe Zinssätze eine starke Geldnachfrage und niedrige Zinssätze ein größeres Kapitalangebot hervorrufen. Aufgrund dieses Kapitalflusses kommt es zur Steigerung des Angebotes in armen Ländern und dementsprechend zu einer Kapitalsenkung in reichen Ländern, so gleichen sich die Zinssätze in beiden Ländergruppen an. (vgl. Nurske 1935:155, Iversen 1936:94, Radbruch 1949, Guth 1957, Grubel 1982:6f aus Suter 1990:19)

Zentrum. Das Harrod-Domar-Wachstumsmodell dient dabei zur Studiienerhebung und zu Forschungszwecken. Laut diesem Modell „[...] soll mit der Mobilisierung externer Kapitalmittel ein höheres Wirtschaftswachstum, und damit eine Verbesserung des Lebensstandards der gesamten Bevölkerung erreicht werden“. (Suter 1990:20) Ein Großteil dieser Theorierichtung diskutiert die Bestimmung des Kapitalbedarfs von Entwicklungsländern. Hierzu werden verschiedenste Kapitallücken definiert. Für die EL charakteristische Kapitallücken sind die Investment-Saving-Gap (die Lücke zwischen geplanten Investitionen und erwarteten Ersparnissen) und die Export-Import-Gap (die Lücke zwischen Exporten und Importen). Die Ursachen dafür liegen in den besonderen Gesellschaftsformen in EL, speziell den Faktoren geringe Ersparnisbildung und Devisenknappheit. Ein weiterer Punkt, der in diesem Theoriestrang diskutiert wird, ist die Charakterisierung der zukünftigen Schuldendienstfähigkeit. Vor allem wurden die Bedingungen der Schuldenverpflichtung untersucht, sodass eine Schuldentilgung geordnet ablaufen kann. Zudem wurde auf Basis einer „optimalen Verschuldung“ die Möglichkeit der Zahlungsunfähigkeit diskutiert. (vgl. Eaton und Gersovitz 1981, Sachs 1984 aus Sutter 1990: 21)

Das Wesentliche bei diesem Theoriestrang ist, dass versucht wurde, Verschuldung im Kontext von entwicklungsökonomischer Fragestellung zu thematisieren. Und dass die Annahme vorherrschend war, durch die Mobilisierung von externen Mitteln könne eine prosperierende Wirtschaft und dadurch eine Besserung der gesamten Lebensumstände der Bevölkerung erreicht werden. Wie im nächsten Kapitel ersichtlich ist, kann diese Theorie in der Realität leider nicht bestätigt werden.

4.2.2. Auswirkungen der Auslandsverschuldung auf wirtschaftliches Wachstum

Die Autoren einer aktuellen Studie aus dem Jahr 2012 beschäftigten sich mit der Rolle der Auslandsverschuldung und den Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum in EL (Daud/Podivinsky 2012). Die Autoren haben die Daten von 31 EL innerhalb einer Periode von 36 Jahren untersucht und mit ökonometrischen Schätzverfahren die Daten ausgewertet. Mit einem speziellen Schulden-Wachstum-Modell wurden die folgenden Hypothesen überprüft (Daud/Podivinsky 2012: 973):

H_0 : Es gibt keine Auswirkung der Auslandsverschuldung auf wirtschaftliches Wachstum.

H_A : Es gibt Auswirkung der Auslandsverschuldung auf wirtschaftliches Wachstum.

Die Daten der 31 EL wurden aus den Datensets von WB, World Development Indicator, Global Development Finance, IMF-Statistik, World Economic Outlook Database und Barro-Lee Dataset aus den Jahren 1970 bis 2005 zusammengetragen (ebd.: 973).

Die Ergebnisse der Studie haben gezeigt, dass die Null-Hypothese verworfen wird. Die Resultate haben gezeigt, dass für die überprüften Länder in dieser untersuchten Periode die Anhäufung von Auslandsschulden mit einem Langsamerwerden des wirtschaftlichen Wachstums assoziiert ist. Aber es besteht kein negativer Zusammenhang zwischen der Schuldendienstquote und der Investitionsquote eines Landes.

Die Autoren betonen, dass die Ergebnisse Einfluss auf zukünftige makroökonomische Politikentscheidungen haben sollten. Denn es ist und es wird eine wahre Herausforderung für die führenden Politiker werden, ein vernünftiges Schuldenmanagement zu etablieren, um ein gerechtes Niveau an Verschuldung zu erreichen und um ein überschaubares Schuldenniveau aufrechtzuerhalten, bevor es zu spät ist und ein Land in einen unüberwindbaren Schuldenüberhang bzw. endgültige Zahlungsunfähigkeit manövriert wird. Zudem merken die Autoren an, dass ausländische Kreditaufnahmen eine wichtige Finanzeinnahmequelle sind, aber die Regierungen die Aufgabe haben, die Einnahmen zur Schaffung von Innovationsanreizen zu verwalten. Eine gute Infrastruktur für Innovationen hilft, nationale Investments zu fördern, und wirkt attraktiver auf alle ausländischen Investoren. Summa summarum muss eine nationale Einkommenspolitik sehr genau überlegt und formuliert werden und dazu gehört ein überschaubares Schuldenniveau und ein nachhaltiges Schuldenmanagement. (ebd.: 988)

Das Ergebnis der Studie – der negative Effekt der Auslandsverschuldung auf wirtschaftliche Entwicklung – mag überraschen. Daraus ist zu folgern, dass man das Argument „Verschuldung für Wachstum“ überdenken sollte und in der Entwicklungspolitik andere Einnahmen wie die offiziellen Entwicklungseinnahmen (ODA) erhöht werden sollten.

4.3. „Entwicklung braucht Entschuldung“²⁰

4.3.1 Millenniums-Entwicklungsziele (MEZ)

Für die weitere Darstellung von Armutsminderung per Definition der MEZ ist die oben an zweiter Stelle angeführte Definition von Entwicklung hilfreich: Entwicklung als kurz- bis mittelfristiges Ergebnis von erstrebenswerten Zielen. Ziele/Outcomes sind messbar und mit den Zielvorgaben (targets) definiert, zum Beispiel eine Veränderung der Armutsquote und des Einkommensniveaus. *Entwicklung* dient immer mehr Organisationen als Instrument, sie notieren als Hauptagenda „die Armutsreduzierung“.

Am Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Doktrin der MEZ die vorherrschende und allgemeingültige Erklärung, gültig im Sinne: für die Akteure im entwicklungspolitischen Bereich. Denn sie wurden von den „Global Players“, den Vereinten Nationen, BWI und OECD, formuliert und durch die UN deklariert. Sie bestanden ursprünglich aus acht konkreten Hauptzielsetzungen (goals) und 18 Zielvorgaben (targets) mit insgesamt 48 Indikatoren. Laut aktuellem Stand (gültig seit 2008) wurden Veränderungen an den Zielvorgaben und Indikatoren vorgenommen, somit bestehen die acht Ziele aus 21 Zielvorgaben mit 60 Indikatoren, jede Zielvorgabe hat eine oder mehrere Indikatoren.

Die acht Ziele decken Bedürfnisse der von Armut betroffenen Menschen ab und lauten (für Folgendes vgl. UN 2008):

- *Ziel 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers*

Zielvorgabe 1.A: Zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, deren Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt;

Zielvorgabe 1.B: Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle verwirklichen, einschließlich Frauen und junger Menschen;

Zielvorgabe 1.C: Zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, die Hunger leiden.

- *Ziel 2: Gewährleistung von Grundschulausbildung*

Zielvorgabe 2.A: Bis 2015 sicherstellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Grundschulausbildung vollständig abschließen können.

²⁰ Dieser Slogan wird u.a. von der Initiative Erlassjahr.de verwendet.

- *Ziel 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Frauen*
Zielvorgabe 3.A: Das Geschlechtergefälle in der Grund- und Sekundarschulbildung beseitigen und zwar auf allen Ebenen bis 2015.
- *Ziel 4: Reduzierung von Kindersterblichkeit*
Zielvorgabe 4.A: Zwischen 1990 und 2015 die Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel senken.
- *Ziel 5: Verbesserung der Gesundheit der Mütter*
Zielvorgabe 5.A: Zwischen 1990 und 2015 die Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel senken;
Zielvorgabe 5.B: Bis 2015 den allgemeinen Zugang zu reproduktiver Gesundheit verwirklichen.
- *Ziel 6: Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten*
Zielvorgabe 6.A: Bis 2015 die Ausbreitung von HIV/Aids zum Stillstand bringen und allmählich umkehren;
Zielvorgabe 6.B: Sicherstellung des Zugangs zu HIV/Aids-Behandlung für alle, die sie benötigen;
Zielvorgabe 6.C: Die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Krankheiten zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.
- *Ziel 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit*
Zielvorgabe 7.A: Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme integrieren und den Verlust von Umweltressourcen umkehren;
Zielvorgabe 7.B: Den Verlust an biologischer Vielfalt reduzieren;
Zielvorgabe 7.C: Den Anteil der Bevölkerung um die Hälfte senken, die keinen nachhaltigen Zugang zu sauberem Trinkwasser und grundlegenden Sanitäreinrichtungen hat;
Zielvorgabe 7.D: Bis 2020 eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mind. 100 Mio. Slumbewohnern herbeiführen.
- *Ziel 8: Schaffung einer globalen Partnerschaft im Dienst der Entwicklung*
Zielvorgabe 8.A: Ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nichtdiskriminierendes Handels- und Finanzsystem weiterentwickeln; (inklusive Verpflichtung zu guter Regierungsführung und Armutsreduzierung auf nationaler und internationaler Ebene;)

- Zielvorgabe 8.B: Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen; (inklusive zoll- und quotenfreien Exportzugangs und verstärkten Schuldenerleichterungsprogramms für hoch verschuldete arme Länder, der Streichung der bilateralen öffentlichen Schulden und der Gewährung großzügiger öffentlicher Entwicklungshilfe an Länder, die sich für die Armutsminderung einsetzen);
- Zielvorgabe 8.C: Den besonderen Bedürfnissen der Binnen- und kleinen Inselentwicklungsländer Rechnung tragen;
- Zielvorgabe 8.D: Die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene umfassend angehen und so die Schulden langfristig tragbar werden lassen;
- Zielvorgabe 8.E: In Zusammenarbeit mit den Pharmaunternehmen unentbehrliche Arzneimittel zu bezahlbaren Preisen in den Entwicklungsländern verfügbar machen;
- Zielvorgabe 8.F: In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Technologien genutzt werden können.

Allgemein ist noch festzuhalten, dass in dieser Millennium-Deklaration sechs fundamentale Wertvorstellungen für die Armutsbekämpfung identifiziert werden (Maxwell 2006: 3 aus Daud/Podivinsky 2012: 23): Freiheit (Ziele 1, 2, 3, 4, 5, 6); Gleichheit (Ziel 2); Solidarität (Ziel 8); Toleranz; Respekt gegenüber der Natur (Ziel 7) und geteilte Verantwortlichkeit (MEZ 8).

4.3.2 Entschuldung und MEZ

Wie aus der obigen Zielaufstellung ersichtlich, ist das Ziel 8 relevant für die Auseinandersetzung mit der Schulden thematik. In der Zielvorgabe 8.B werden unter dem Überbegriff „besondere Bedürfnisse“ einige ökonomische Themen subsumiert. Darunter fällt auch das Schulden thema. In dieser Zielvorgabe wird angegeben, dass für hoch verschuldete arme Länder verstärkt Schuldenerleichterungsprogramme angestrebt werden sollen, auch die Streichung der bilateralen öffentlichen Schulden wird als Ziel anvisiert.

Außerdem wird in der Zielvorgabe 8.D auf das Schuldenproblem dezidiert hingewiesen. Hier werden vor allem nationale und internationale Maßnahmen gefordert und die Schuldentragfähigkeit angesprochen. Interessant ist, dass nur drei Indikationen für diese Zielvorgaben angegeben werden. Erstens wird nur die Gesamtzahl der teilnehmenden HIPC-Länder berücksichtigt, zweitens wird als Indikator die Anzahl der Länder verwendet, die bereits HIPC-Aktionen abgeschlossen haben und durch MDRI eine Schuldenerleichterung erhalten haben, und drittens wird die Kennzahl: Schuldendienst in Prozent der Exporterlöse, als messbarer Indikator herangezogen. (vgl. UN 2008)

Es kann als positiv gewertet werden, dass das Schuldenthema in der Millenniums-Deklaration einen Platz gefunden hat, aber über die sehr oberflächliche Zielvorgabe sollte noch diskutiert werden. Jetzt bleibt nur noch zu fragen: Wie sieht es mit der Umsetzung aus? Leider ist die Berichterstattung im aktuellen MEZ-UN-Bericht (2013) über die Zielvorgaben sehr mangelhaft. Auf die Zielvorgabe 8.B, die die Forderung nach verstärktem Einsatz von Schuldenerleichterungsprogrammen für die hoch verschuldeten Länder und Streichung von Schulden formuliert, wird im 62-seitigen Bericht gar nicht eingegangen. Über die Zielvorgabe 8.D, die sich ausschließlich mit dem Schuldenthema befasst, wird sehr faktenintensiv und einseitig berichtet. Es wird angegeben, dass die Schuldendienstquote von 2000 bis 2011 gemessen an den Exporteinnahmen gesunken sei. Allerdings wurden in dieser Statistik nur die Länder berücksichtigt, die im Weltbank-Statistik-System aufgelistet sind. Es wird festgehalten, dass sich in diesem Jahrzehnt durch das bessere Schuldenmanagement, Handelsausweitungen und Schuldenerleichterungen, die Schuldenbelastung vermindert hat. Ab 2011 wird wieder ein Aufwärtstrend der Schuldendienstquote verzeichnet, aufgrund von sinkenden Exporterträgen. Abschließend werden die HIPC- und MRDI-Aktionen noch positiv bewertet und die zukünftigen Schuldenentlastungen gelobt. (vgl. UN 2013(a): 55)

Zudem ist festzuhalten, dass bei der Auflistung des Umsetzungsstandes der Ziele unter dem 8. Punkt die Zielvorgabe 8.D gar nicht aufscheint, so ist es unmöglich, eine Bewertung zu den jeweiligen Ländergruppen abzugeben (vgl. UN 2013(b)).

5. Zusammenfassung

Das erste Kapitel über die historischen Eckpunkte hat gezeigt, wie vielfältig die Ursachen der Schuldnersituation sind und welche Verschuldungs- und Finanzsituationen der EL ausschlaggebend für die Verschuldungssituation waren. Es tragen dazu sowohl währungspolitische Entwicklungen bei als auch Finanz- und Verschuldungskrisen in ihren verschiedenen Ausformungen. Und es kann festgestellt werden, dass Entwicklungsländer gerade im Bereich der Finanzmärkte und hinsichtlich ihrer eigenen Währungssituation aufgrund der dominanten Rolle des US-Dollars schlechtergestellt waren. Aufgrund der Position als Kreditnehmer hatte dies Auswirkungen auf ihre Verschuldungssituation. Hinzu kamen noch exogene Entwicklungen wie die Effekte der Ölpreisentwicklung auf die finanzielle Situation der EL.

Es besteht heute Konsens darüber, dass die Schuldnersituation nicht alleinig aus politischem und wirtschaftlichem Fehlverhalten der Nehmerstaaten resultiert, sondern dass dazu ein komplexes Zusammenspiel von mehreren Faktoren beiträgt.

Die Diskussion über die Schuldenmanagementkonzepte von den öffentlichen Gläubigern, Banken und Entschuldungsdebatten von Entschuldungsinitiativen hat gezeigt, dass die Bemühungen um Lösungsansätze schon lange andauern. Die gängigen Ansätze sind von extremer Gläubigerdominanz beeinflusst und weisen somit eine gewisse Schieflage auf. Als Gegengewicht dazu wurde ein alternativer Ansatz erklärt, der auf fairere Bedingungen gestützt wäre. Dieser Vorschlag eines fairen, transparenten Schiedsverfahrens für souveräne Staaten wird in akademischen Kreisen sehr positiv bewertet, jetzt wird vonseiten der Entschuldungsinitiativen auf seine Umsetzung gehofft.

Das letzte Kapitel unterstreicht nochmals die Dringlichkeit einer umfassenden Auseinandersetzung mit der Schulden thematik. Anhand von Entwicklungsdefinitionen, Entwicklungstheorien und Interpretationen von Studienergebnissen werden Zusammenhänge von Verschuldung, Entschuldung und Entwicklung diskutiert. Die Millennium-Deklaration gibt mit ihren klar definierten Zielen und Zielvorgaben eine deutliche Richtung vor.

Jeffrey D. Sachs (Sachs 2005) versucht mit einem simplen Plädoyer, das Problem der extremen Schuldenlast, dem die EL ausgesetzt sind, zu lösen:

„Dieses Problem hätte schon vor Jahren gelöst werden sollen. Wir wissen seit mindestens zwanzig Jahren, dass die hoch verschuldeten armen Länder ihre Schulden nicht zurückzahlen beziehungsweise nicht ihre Schulden tilgen und gleichzeitig die Millenniumsziele umsetzen können. Die Schulden hätten einfach gestrichen werden sollen, doch die Gläubiger haben viel zu lange auf dem Schuldendienst bestanden, wobei die Rückzahlungen die nationalen Ausgaben für Gesundheit und Bildung oft über treffen. Tatsächlich hätten die reichen Länder den ärmsten Ländern statt Krediten Beihilfen gewähren sollen, dann wären diese Schuldenberge gar nicht erst angehäuft worden.

Das Verhalten der Gläubigerstaaten in den letzten Jahrzehnten steht in krassem Gegensatz zur Einstellung und Strategie der USA bei der Erarbeitung des Marshall-Plans; damals beschlossen die USA, den Wiederaufbau Europas mit Zuschüssen statt durch Kredite zu finanzieren. Dahinter stand, [...], die weise Erkenntnis, dass die Schulden- und Reparationspolitik der Alliierten nach dem Ersten Weltkrieg Gläubiger- wie Schuldnerstaaten in eine politische und finanzielle Dauerkrise geführt hatte. Diese kluge Strategie sollten wir uns auch heute zu Herzen nehmen. Es ist an der Zeit, die Schulden der hoch verschuldeten armen Länder komplett zu streichen.“ (Sachs 2005: 343f)

Das Plädoyer ist etwas zu kurz gegriffen, weil es keinen Weg vorschlägt, lediglich das Ziel: Schuldenstreichung. Aber es weist sehr eindringlich auf die Erkenntnis hin, dass mangelhaftes Schuldenmanagement vorherrschte und äußert klar auf die Notwendigkeit eines Schuldenerlasses. So liegt es im Interesse und Vermögen der Big Players und der regierenden Politiker, Akzente zu setzen, um von den gläubigerdominierten Aktionen wegzukommen hin zu einer fairen Lösung für alle Beteiligten. Mithilfe der unermüdlichen Kampagnen und Initiativen von Entschuldungsakteuren und des akademischen Diskurses darüber, wäre der Weg, der eingeschlagen werden könnte, schon geebnet. Es steht außer Frage, dass für eine grundsätzliche Veränderung – eine Besserung – der wirtschaftlichen und sozialen Lage von EL weit mehr Umbauten und Neuordnungen in den internationalen Handels-, Finanz-, Geld- und Güterbeziehungen notwendig wären. Aber eine Verbesserung der Schuldnerposition wäre ein Teil davon.

Literaturverzeichnis

Bücher

Aldcroft, Derek H. (2003): Das Problem der Auslandsschuld in historischer Perspektive. In: Becker, Joachim; Heinz, Roland; Imhof, Karen (u.a.) (Hrsg.): Geld Macht Krise. Finanzmärkte und neoliberale Herrschaft. Wien: Promedia & Südwind Verlag. 27-48.

Altvater, Elmar (u.a.) (1987): Die Armut der Nationen. Handbuch zur Schuldenkrise von Argentinien bis Zaire. Berlin: Rotbuch Verlag.

Eichengreen, Barry (2000): Vom Goldstandard zum EURO. Die Geschichte des internationalen Währungssystems. Berlin: Verlag Klaus Wagenbach.

Fishlow, Albert (1991): Conditionality and Willingness to Pay: Some Parallels from the 1890s. In: Eichengreen, Barry; Lindert, Peter H.: The International Debt Crisis in Historical Perspective. Cambridge: MIT Press, 86-105.

Hemmer, Hans-Rimbert (2001): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. München: Verlag Franz Vahlen.

Imhof, Karen (2003): Verschuldung, Finanzkrise und die Etablierung neoliberaler Hegemonie in Mexiko. In: Becker, Joachim; Heinz, Roland; Imhof, Karen (u.a.) (Hrsg.): Geld Macht Krise. Finanzmärkte und neoliberale Herrschaft. Wien: Promedia & Südwind Verlag. 89-114.

Koch, Eckart (2006): Internationale Wirtschaftsbeziehungen. 3. Auflage. München: Verlag Vahlen.

Kraemer, Moritz (1991): Neuere Ansätze zur Lösung der internationalen Schuldenkrise. Frankfurt a. M.: Peter Lang Verlag.

Krugmann, Paul R.; Obstfeld Maurice (2009): Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Außenwirtschaft. München: Pearson Studium.

Küblböck, Karin (2003): Entschuldung: Entstehung, Trends und neue Fakten. In: Fischer, Karin (u. a.) (Hrsg.): Internationale Entwicklung. Eine Einführung in Probleme, Mechanismen und Theorien. Frankfurt a. M.: Brandes & Apsel Verlag/Südwind. 128-137.

Küblböck, Karin (2007): Remittances – der neue Hoffnungsträger der Entwicklungspolitik?. In: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung – ÖFSE (Hrsg.): Zivilgesellschaft und Entwicklung. Wien: Südwind Verlag.

Melzer, Wolfgang (1985): Strukturmängel internationaler Finanzmärkte als Ursache der Verschuldungssituation der Entwicklungsländer. Frankfurt a. M.: Verlag Peter Lang.

Mestel, Roland (1999): Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer in den 90er Jahren. Marktorientierte Maßnahmen zur Schuldenreduktion. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2002): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt Verlag.

Nuscheler, Franz (2004): Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch. Bonn: Dietz Verlag.

Osterhammel, Jürgen; Petersson, Niels P. (2003): Geschichte der Globalisierung. Dimensionen Prozesse Epochen. München: Verlag C. H. Beck.

Pearson, Lester B. (1969): Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik. Bericht der Kommission für Internationale Entwicklung. Wien: Molden Verlag.

Pichler J. Hans (1979): Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer. In: Raffer, Kunibert (Hrsg.): Probleme des Nord-Süd-Verhältnisses. Wien: ÖH 1979. 57-71.

Raffer, Kunibert; Singer, Hans (2001): The Economic North-South Divide. Six Decades of Unequal Development. UK/USA: Edward Elgar Publishing.

Raffer, Kunibert (2010): Debt Management for Development. Protection of the Poor and the Millennium Development Goals. UK/USA: Edward Elgar Publishing.

Seers, Dudley (1974): Was heißt „Entwicklung“?. In: Aus: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag. 37-70.

Senghaas, Dieter (1974): Vorwort. Elemente einer Theorie des peripheren Kapitalismus. In: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag. 7-36.

Sumner, Andy; Tribe, Michael (2008): Internationale Development Studies. Theories and Methods in Research and Practice. London: SAGE Publications.

Suter, Christian (1990): Schuldenzyklus in der Dritten Welt. Kreditaufnahme, Zahlungskrisen und Schuldenregelungen peripherer Länder im Weltsystem von 1820 bis 1986. Frankfurt a. M.: Verlag Anton Hain.

Tetzlaff, Rainer (1996): Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Augsburg: Leske + Budrich.

Todaro, Michael P.; Smith, Stephan C. (2009): Economic Development. Chapter 13: Balance of Payments, Developing-Country Debt, and the Macroeconomic Stabilization Controversy. Essex/England: Pearson Education. 667-691.

Stiglitz, Joseph (2002): Die Schatten der Globalisierung. Berlin: Siedler Verlag.

William, Easterly (2006): Wir retten die Welt zu Tode. Für ein professionelleres Management im Kampf gegen die Armut. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

Working Papers/Artikel

Berger, Wolfram; Wagner, Helmut (2000): Ursachen und Erklärung der Asienkrise. Diskussionsbeitrag Nr. 286. Hagen: FernUniversität Hagen.

Daud, Siti Nurazira Mohd; Podivinsky, Jan M. (2012): Revisiting the role of external debt in economic growth of developing countries. In: Journal of Business Economics and Management. Volume 13(5). 968-993.

Morazán, Pedro; Knoke, Irene (2006): Neue Maßstäbe für Entschuldung. Social Watch Report Deutschland. 38-41.

Queck, Antje (2007): Das Völkerrecht und die Frage der Legitimität von Schulden. Erlassjahr.de – Fachinfo Nr. 9. URL: http://www.erlassjahr.de/cms/upload/fachinfo/erlassjahr_fachinfo_09_200701.rft [Letzter Zugriff: 11.01.2014]

Queck, Antje: Was sind illegitime Schulden? Von der Odious-Debts-Doktrin zum lus-Cogens-Ansatz und wieder zurück. In: erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung e.V. (Hrsg.): Illegitime Schulden. Handbuch. 2008 Düsseldorf.

Raffer, Kunibert (2012): Die Farce der griechischen Schulden – Geschichte einer Umverteilung zugunsten der Reichen. Hintergrund.de. URL: <http://www.hintergrund.de/201201171883/wirtschaft/finanzwelt/die-farce-der-griechischen-schulden-geschichte-einer-umverteilung-zugunsten-der-reichen.html>. [Letzter Zugriff: 11.01.2014]

Rautner, Uwe (2010): Staateninsolvenz und privates Nachsehen. Die bedrohliche Situation macht den Ruf nach einem internationalen Insolvenzverfahren aktuell. In: Die Presse Online. URL: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/recht/562290/Staateninsolvenz-und-privates-Nachsehen>. [letzter Zugriff: 07.01.2014]

Sehring, Jenniver (2002): Post-Washington Consensus und PRSP – Wende in der Weltbankpolitik?. Working Paper Nr. 23., Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Mainz: Johannes Gutenberg-Universität.

Organisationen

Erlassjahr.de (Jahr o. A): Aktionshandbuch. Entschuldung fairändern. Düsseldorf.

Erlassjahr.de 2013 (b): Was ist das Faire und Transparente Schiedsverfahren (FTAP)? URL: <http://www.erlassjahr.de/staateninsolvenzverfahren/ftap-eine-einfuehrung.html>, [Letzter Zugriff: 18.12.2013]

Erlassjahr.de 2013 (c): Neue Mechanismen für ein tragfähiges Schuldenmanagement. URL: <http://www.erlassjahr.de/staateninsolvenzverfahren/neue-mechanismen-fuer-ein-tragfaehiges-schuldenmanagement.html>, (Letzter Zugriff: 18.12.2013)

IMF 2013(a): Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Factsheet. URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>, [Letzter Zugriff: 02.12.13]

IMF 2013(b): Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). Factsheet. URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>, [Letzter Zugriff: 02.12.13]

IMF 2013(c): The Multilateral Debt Relief Initiative. Factsheet. URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm>, [Letzter Zugriff: 02.12.13]

IMF 2013(d): Proposals for a Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM). Factsheet. URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdrm>, [Letzter Zugriff: 04.12.13]

IMF 2013(e): The Joint World BankIMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries. Factsheet. URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jdsf.htm>, [Letzter Zugriff: 10.12.2013]

UN 2008: Offizielle Liste der Indikatoren für die Millenniums-Entwicklungsziele.URL:
www.un.org/dept/german/millennium/MDG-Indikatoren.pdf [Letzter Zugriff 07.01.2014]

UN 2013(a): Milleniums-Entwicklungsziele. Bericht 2013. URL:
www.un.org/dept/german/millennium/MDG Report 2013_german.pdf [Letzter Zugriff
07.01.2014]

UN 2013(b): Millenniums-Entwicklungsziele: Umsetzungsstand 2013. URL:
www.un.org/dept/german/millennium/MDG Report 2013 Progress Chart_german.pdf [Letzter
Zugriff 07.01.2014]

WB/IMF: Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries. 2012.
URL: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/011212.pdf>, [Letzter Zugriff: 10.12.2013]

Summary

The first chapter contains some historical aspects of the indebted and financial situation of the developing countries. It shows the diversity of concurrent causes of the debt position. On that point, monetary development, political occurrences as well as debt and financial crises are contributing to these critical situations. It can be declared that in the field of the financial and currency markets, the developing countries are in a worsen position against the dominant position of the US-dollar. Regarding the lending position of the south these are affecting the indebted situation. In addition there are some others exogenous developments, like the effect of the petro-dollar-recycling. As a result, the developing countries are told of an extraordinary indebtedness. There is a broad consent that nowadays not only the lending-states are responsible for the indebtedness but rather a complex interaction of political and economical factors. The second main part discusses a selection of concepts for debt management and debt relief. This chapter covers the area from the official debt management of the Club of Paris to the ideas of the banks and to the big role of the debt manager of IFIs like WB and IMF. It shows that the discussion about debt management has been existing for a long time and that management is dominated by the IFI. That's why a call for an alternative option with regard to the debt relief is necessary. This thesis shows an alternative approach, so-called a fair and transparent arbitration process for sovereign states. Unfortunately, this process isn't yet implemented in the global system. All the actors hope for an implementation of the process and that it will be realized on time, because this would be a fair way for both sides, the creditors and the debtors.

Finally, the last main chapter deals with the question how the indebtedness works for an economical development. Therefore, the theory indicates that there was an economical reason for indebtedness to force the economical growth. But on the other hand, a current science study illustrates that there is a negative cause of external debt on growth.

Besides, it begs the question of the necessity of debt relief for development. For this purpose, the millennium-declaration of the UN defines the millennium goals and targets.

As a résumé, the paper shows the awareness of the insufficient debt management and the imperative necessity of a clear debt relief. But it is up to the power of the big players and the national political persons in authority. They have the possibility to change the situations and to act fair.

However, it is beyond debate that a fundamental reorder in the international trade system and financial markets is necessary, but an enhancement of the indebtedness would be part of it.

Bildungsweg

- 10/2003 - 01/2010 Studium an der Universität Wien:
Studiengang: Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung
Schwerpunkt: Entwicklungsökonomie
Abschluss: Mag. phil.; 01/2014
- 10/2006 - 01/2010 Studium an der Universität Wien:
Studiengang: Bakkalaureatsstudium Volkswirtschaftslehre
Abschluss: Bakk.; 01/2010
- 09/2007 - 02/2008 Auslandssemester an der Universität Carlos III; Madrid, Spanien
- 09/1999 - 06/2002 Aufbaulehrgang der HBLW Landwiedstraße, Linz
Abschluss: Reifeprüfung 06/2002

Universitäre Tätigkeiten

- 10/2005 - 02/2006 Führung eines Erstseminartutoriums
- 04/2008 Teilnahme an der Harvard World Model United Nations; Peking, China; Delegation aus Bulgarien mit dem Schwerpunkt HIV/Aids Bekämpfung

Erwerbstätigkeit

- Seit 2008 Angestellte bei Perseus Investments AG; Wien
(vormals C-Quadrat Privat Investment AG)
- 10/2002 - 08/2008 Geringfügig Angestellte bei Ziviltechnikbüro FhAnalytik; Wien

Kenntnisse / Fähigkeiten / Interessen

- Computerkenntnisse: MS-Office; Windows; CRM-Programme; CMS-Programme;
Internetrecherche; Adobe Indesign und Photoshop Basiskenntnisse
- Fremdsprachen: Englisch: fortgeschrittene Kenntnisse
Spanisch: fortgeschrittene Kenntnisse
- Ehrenamt: seit 2001 Sanitäterin beim Österreichischen Roten Kreuz;
2006/07 aktives Mitglied beim Verein ARGE Solar Austria
- Interessen: Sport, Kochen
- Sonstiges: Führerschein Klassen A, B

Wien, 2014-01-14