

Der folgende Text ist ein Auszug aus der WEED-Broschüre:

*„Die Umverteilungsmaschine: Finanzmärkte und Verschuldung - Schuldenreport 2003 - Fakten - Analysen – Alternativen
65 S., Preis: EUR 7 (zzgl. Versand)*

Bestelladresse: Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)

Torstrasse 154

10115 Berlin

Tel 030 2758 2163

Fax 030- 2759 6928

e-mail: weed@weed-online.org

Finanzmärkte – Verschuldung – Globalisierung

Entwicklungspolitische Dimensionen des internationalen Finanzsystems - Ursachen Zusammenhänge und Hintergründe von Verschuldung

Peter Wahl

Geld ist das Schmiermittel der Wirtschaft. Als allgemeiner Wertmaßstab, der Wirtschaftsgüter miteinander vergleichbar macht und als Medium des Tausches von Waren und Dienstleistungen, d.h. als Zahlungsmittel, nimmt das Geld eine zentrale Stellung in jeder denkbaren komplexen Ökonomie ein. Ohne Finanzen, ohne ein entwickeltes Finanzsystem wären heutige Volkswirtschaften und die Weltwirtschaft insgesamt nicht funktionsfähig. Ohne Geld geht nichts.

Allerdings hat Geld noch mehr Funktionen als die des Wertmaßstabes und des Tauschmediums. So zum Beispiel

- die Vermögensfunktion, d.h. es dient der Speicherung von Reichtum und es kann z.B.
- in Form von Kursgewinnen bei Devisengeschäften oder Zinsen sich selbst vermehren und damit selbst zur Quelle von Reichtumsvermehrung werden.

Schließlich kann Geld auch Funktionen außerhalb der Wirtschaft annehmen. Wenn es in großen Mengen konzentriert ist, kann es z.B. zur Quelle von außerökonomischer Macht werden. Mit Geld kann man vieles kaufen: Personen, Einfluss, Macht. Auch wenn der Satz „Geld regiert die Welt“ in dieser Absolutheit übertrieben ist, so ist doch auch einiges dran. Die Beschäftigung mit den internationalen Finanzmärkten berührt daher den Kernbereich von Wirtschaft und Grundfragen von Macht und Herrschaft in der Welt.

1.1. Von Bretton Woods ins Kasino

Angesichts der zentralen Rolle des Geldes, ist es von großer Bedeutung, unter welchen regulatorischen Rahmenbedingungen das Geld welche Funktionen erfüllt. Die-

se Rahmenbedingungen, die von der Politik gesetzt werden, sind historischem Wandel unterworfen. Das Finanzsystem, wie wir es heute kennen, sah nicht immer so aus. Von 1944 bis 1973 existierte das sog. Bretton Woods System.¹ Dieses System beruhte auf drei Hauptsäulen:

- feste Wechselkurse zwischen den großen Währungen,
- der US-Dollar als Leitwährung,
- die Absicherung der Stabilität des Dollars durch entsprechende Goldreserven.

Die Aufsicht über dieses System sollte eine Institution gewährleisten, die ebenfalls 1944 gegründet worden war: der Internationale Währungsfonds (IWF).² Wie der Name **Währungsfonds** bereits signalisiert, sollte der IWF internationale Währungspolitik nach Maßgabe der Bretton Woods Ordnung betreiben, was er auch mit Erfolg tat.

Die Väter der Bretton Woods Ordnung waren sich dabei der politischen Bedeutung stabiler internationaler Finanzbeziehungen sehr bewusst. Das neue System war nämlich auch eine Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise 1929. Diese hatte bekanntlich einen großen Anteil an der politischen Destabilisierung in Europa, insbesondere in Deutschland, wo sie zwar nicht der einzige, aber doch einer der wichtigsten Faktoren für den Sieg des Faschismus mit all seinen fürchterlichen Konsequenzen war.

Im internationalen Finanzsystem der Nachkriegsära beschränkte sich die Funktion des Geldes im wesentlichen darauf, internationale Handelsgeschäfte und Auslandsinvestitionen zu finanzieren. Der Devisenhandel war auf die Bereitstellung der dafür nötigen Devisen begrenzt, d.h. sein Volumen belief sich im großen und ganzen auf den Umfang des Außenhandels und der Auslandsinvestitionen. Das Geld spielte also praktisch nur die Rolle des Zahlungsmittels und war damit an Handel und Investitionen gekoppelt. Internationale Kreditvergabe – das ist für das Schuldenthema von Belang – war dem gegenüber eine marginale Größe.

Der regulatorische Rahmen von Bretton Woods existierte bis 1973 und wurde dann von den USA aufgekündigt. Die wichtigste Änderung war die Aufgabe der festen Wechselkurse. Die Kurse wurden fortan frei am Markt gebildet und schwanken daher permanent. Die Garantie des Dollars durch Gold entfiel, während die Funktion des Dollars als Leitwährung zwar abgeschwächt wurde, de facto aber bis heute noch besteht (ausführlicher dazu Abschnitt 1.6.)

Mit der Freigabe der Wechselkurse und der folgenden Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte änderte sich das internationale Finanzsystem grundlegend. Zum einen wurde die Vergabe internationaler Kredite zu einem bedeutenden Instrument der Finanzierung von Investitionen im Allgemeinen und von Entwicklungsprojekten im Besonderen. Zum anderen erlaubte die Freigabe der Wechselkurse, dass Geld jetzt auch zur Selbstvermehrung genutzt werden konnte. Dies geschieht dadurch, dass die ständigen Schwankungen der Wechselkurse ausgenutzt werden. Dies geschieht auf zwei Wegen: durch Arbitrage,³ und durch Spekulation. Die Frei-

1 Bretton Woods ist ein Wintersportort im Osten der USA, wo 1944 die nachmaligen Sieger des Zweiten Weltkrieges die Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit begründeten. Der prominenteste Teilnehmer war John Maynard Keynes, der bedeutendste Wirtschaftswissenschaftler des 20. Jahrhunderts und zu jenem Zeitpunkt auch britischer Finanzminister.

2 Gemeinsam mit dem IWF wurde die Weltbank gegründet, deren Zweck ursprünglich war, zur Finanzierung des kriegszerstörten Europa beizutragen.

3 Wenn die Devisenbörse in Tokio abends schließt, kann es sein, dass der Wechselkurs beispielsweise zwischen Dollar und Yen geringfügig anders ist, als bei Eröffnung in Frankfurt. Devisenhändler kaufen dann die in Tokio billigere Währung und tauschen sie in Frankfurt zum höheren Kurs wieder um. Das ist ein risikoloses Geschäft.

gabe der Wechselkurse und die Deregulierung des Kapitalverkehrs erlaubte es Anlegern darüber hinaus, nun auch mit Aktien und anderen Wertpapieren im Ausland zu handeln oder zu spekulieren. Auch die Ausnutzung von Zinsdifferenzen in anderen Ländern wurde zur Quelle für die Erzielung von Renditen. All dies sind heute alltägliche Vorgänge, quasi das „normale“ Funktionieren der internationalen Finanzmärkte.

Außerdem traten neue Akteure an den Finanzmärkten auf, wie Investment- Renten-Versicherungs- und Spekulationsfonds, und Off-Shore Zentren und Steuerparadiese nahmen einen ungeahnten Aufschwung. Hinzu kamen sog. „neue Instrumente“, die Finanzderivate.

Die neuen Möglichkeiten der Geldvermehrung führten im Verein mit technologischen Durchbrüchen (Computerisierung, Telekommunikation, Internet) dazu, dass die internationalen Kapitalströme in gigantischem Maße answollen. Heute werden pro Börsentag Finanzmassen in Höhe von 1.200.000.000.000 (1,2 Billionen) US-Dollar zwischen den internationalen Finanzplätzen transferiert. Das ist eine Verachthundertfachung gegenüber 1980. Mit Finanzmarktinvestitionen ließen sich bis zum Crash 2001 im Durchschnitt doppelt so hohe Renditen erzielen wie durch Investitionen in Industrie, Dienstleistungen und Landwirtschaft. Die lang anhaltende Hausse an den Börsen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre und der kometenhafte Aufstieg der sog. „New Economy“ hatte damals viele zu der Auffassung verleitet, dass ein neue Epoche des Wirtschaftens angebrochen sei. Investoren zogen es daher vor, ihr Geld in - meist kurzfristige -Finanzgeschäfte und Spekulation zu stecken. Die Finanzmärkte wurden zum Gravitationszentrum der Weltwirtschaft.

Keynes hat dieses System, das in ähnlicher Weise in den 20er Jahren des vergangenen Jahrhunderts existierte, als „Kasino“ bezeichnet. Realwirtschaft und damit auch Entwicklung, werden, so Keynes, zum „Nebenprodukt der Aktivitäten eines Kasinos.“ (zitiert nach Jetin: 2002, 27).

Zu dieser „normalen“ Funktionsweise der Finanzmärkte kommt, allerdings als Ausnahmeerscheinung, für starke private Akteure die Möglichkeit spekulative Attacken gegen eine Währung zu fahren. Ist dies erfolgreich, wie die Attacken gegen die thailändische Währung im Zuge der Asienkrise 1997/98, werden über Nacht märchenhafte Gewinne von 40% oder mehr möglich.

Die Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte erfasste nach und nach alle Wirtschaftszweige und alle Regionen und wurde damit zum Motor dessen, was man seit Beginn der neunziger Jahre als Globalisierung bezeichnet (siehe Kasten 1). Es ist grundlegendes Merkmal der gegenwärtigen Globalisierungswelle, dass sie von den Finanzmärkten angetrieben und von den Finanzmärkten dominiert wird.

1.2. Schuldenkrise und Globalisierung

Auch das Entstehen der Schuldenkrise und deren Verlauf ist nur auf dem Hintergrund der liberalisierten und deregulierten Finanzmärkte zu verstehen. Denn erst durch das Zusammenwachsen der Finanzmärkte und den Abbau nationalstaatlicher Regulierungen konnten Banken ohne große Hindernisse und in großem Maßstab Kredite international vergeben, bzw. konnten Entwicklungsländer ohne große Hindernisse Kredite im Ausland aufnehmen.

Wenn dabei großen Summen in mehrstelliger Millionenhöhe eingesetzt werden, kommt selbst bei geringen Kursdifferenzen eine beachtliche Rendite heraus.

Erst auf dem Hintergrund des neuen Finanzsystems konnten aber vor allem die beiden Hauptursachen,⁴ die zum Ausbruch der Schuldenkrise 1982 führten, ihre Wirkung entfalten, nämlich:

- der drastische Anstieg der Zinsen mit einer lang andauernden Hochzinsphase und der
- Anstieg des Dollarkurses.

Diese Krisenursachen existierten unter Bedingungen von Bretton Woods nicht. Bei festen Wechselkursen gibt es eben keine Kursschwankungen. Regierungen bzw. Zentralbanken haben dann die Möglichkeit, den Kurs der eigenen Währung selbst zu regulieren. Gleichzeitig verfügten Regierungen unter den damaligen Bedingungen über die Zinshoheit. D.h. sie konnten Zinsen als Instrumente zur makroökonomischen Steuerung, z.B. zur Konjunkturlenkung benutzen. Durch Kapitalverkehrskontrollen konnten sie den Zu- und Abfluss von ausländischem Kapital regulieren. All diese Instrumente wurden ihnen durch die Liberalisierung und Deregulierung weitgehend aus der Hand genommen. Deshalb waren sie dem Anstieg der Zinsen und des Dollarkurses wehrlos ausgesetzt. In diesem Lichte war die Schuldenkrise die erste große Globalisierungskrise. Zugleich wird hier deutlich, wie unangemessen es ist, die Ursachen der Schuldenkrise einseitig bei den Entwicklungsländern zu suchen.⁵ Wer von Überschuldung des Südens redet, kann von der Globalisierung nicht schweigen.

1.3. IWF, Weltbank, Pariser Club – die großen Versager im Schuldenmanagement

Das Überschuldungsproblem der Entwicklungsländer besteht nun seit zwei Jahrzehnten. Nach dem Ausbruch der Zahlungsunfähigkeit Argentiniens und Mexikos 1982 hatten IWF und Weltbank noch geglaubt, es handele sich um eine vorübergehende Liquiditätskrise. Dementsprechend sahen auch die Gegenmaßnahmen aus: „fresh money“ wurde mit der Hoffnung in die Krisenländer gepumpt, eine kurzfristige Zahlungsunfähigkeit zu überbrücken. Das Ganze endete im Schuldenrecycling. Das „fresh money“ floss in die Bedienung der Altschulden, während die Neuverschuldung unaufhörlich wuchs. Ein Teufelskreis.

Mit einem nach dem damaligen US-Finanzminister Brady benannten Plan wurde ab 1989 das bis dahin geltende Tabu gebrochen, Schulden wenigsten teilweise zu erlassen. Swaps (Schuldentausch) wurden möglich. Für einige hochverschuldete Schwellenländer brachte der Plan vorübergehend eine Entspannung. Für die armen Ländern lief dagegen im Pariser Club, dem Zusammenschluss der staatlichen Gläubiger (s. Kapitel 5), eine ebenso endlose wie erfolglose Kette von Umschuldungen. Über die London Terms, die Toronto Terms bis zu den Neapel Terms – alle so genannt nach den Orten von Weltwirtschaftsgipfeln – wurden wachsende Erlassquoten von 40% bis 67% beschlossen. Ohne nennenswerte Resultate. Schließlich wurde ab 1995 die HIPC-Initiative diskutiert und vier Jahre später beim Gipfel in Köln beschlossen. Inzwischen steckt auch HIPC in der Sackgasse (s. ausführlich dazu Kapitel 4). Für all diese Maßnahmen gilt: zu spät, zu wenig, zu bürokratisch.

4 Sicher trugen auch noch andere Faktoren zur Entstehung der Krise bei, so z.B. die schuldengestützte Entwicklungsstrategie wie sie vom damaligen entwicklungspolitischen Mainstream verfolgt wurde, der Verfall der Rohstoffpreise, die Rüstungsfinanzierung von Stellvertreterregimes im Kalten Krieg sowie interne Strukturschwächen in zahlreichen Entwicklungsländern. Den finanzmarktinduzierten Faktoren kam jedoch eine Schlüsselrolle zu.

5 Das heißt nicht, dass zu den von außen induzierten Ursachen nicht auch interne Faktoren hinzukamen, wie Korruption und Kapitalflucht einheimischer Eliten, oder teure Rüstungsprogramme.

Der Schuldenberg wuchs nämlich unaufhörlich weiter. Die hochverschuldeten armen Länder sitzen seit zwei Jahrzehnten in einer Falle, aus der sie sich aus eigener Kraft nicht befreien können. In der UNO bezeichnete man schon die 80er Jahre als entwicklungspolitisch verlorenes Jahrzehnt. Inzwischen gilt dies auch für die neunziger Jahre. Entwicklung unter der erdrückenden Schuldenlast gleicht dem Versuch, die Steilwand des Matterhorns mit einem Zentner Steine im Rucksack zu erklimmen. Ein absolut aussichtsloses Unterfangen.

In jeder Phase des Schuldenmanagements hatten Kritiker - Wissenschaftler, soziale Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen - auf die Unzulänglichkeit der offiziellen Rezepte hingewiesen. Leider hatten sie mit ihren pessimistischen Prognosen Recht. Dennoch halten die federführenden Institutionen des Schuldenmanagements, IWF, Weltbank und Pariser Club, an ihrem Grundkurs fest. Welche Regierung, die sich demokratischen Wahlen stellen muss, könnte es sich leisten über zwei Jahrzehnte derart zu versagen und trotzdem weiter zu machen? Welches Unternehmen, das sich am Markt behaupten muss, könnte über zwanzig hinweg seine Unternehmensziele verfehlen? Welche Institution kann es sich leisten, über Jahrzehnte hinweg derart (lern)unfähig zu sein?

Den Preis für das Versagen des Schuldenmanagements wird in Armut und Elend unzähliger Einzelschicksale entrichtet. Hinter den Statistiken und finanztechnischen Details verschwinden allzu leicht die Millionen Opfer des Missmanagements der hochbezahlten Versager in Nadelstreifen. Selbst die Kritiker laufen mitunter Gefahr, im Dschungel von Indikatoren, Tragfähigkeitsgrenzen, HIPC, SILICs, SIMICs, PRSPs und anderen Feinheiten technokratischer Verfahrensfragen gegenüber der Realität des Problems vor Ort abzustumpfen und sich an den Dauerskandal zu gewöhnen. Fest steht jedoch: IWF und Weltbank haben sich als unfähig erwiesen, die Schuldenproblematik zu lösen.

Allerdings fällt diese Bilanz anders aus, wenn man als Bewertungsmaßstab nicht die Lösung aus der Schuldenfalle, den Abbau von Abhängigkeit und Entwicklungsschritte heranzieht, sondern das, was schon immer das Hauptinteresse von Gläubigern war: die Erhaltung der Schuldendienstfähigkeit des Schuldners. Wer einen kommerziellen Kredit vergibt, hat nämlich keineswegs Interesse an einer raschen Tilgung, sondern daran, dass möglichst lange möglichst stabile Zinszahlungen anfallen. Schließlich sind die Zinsen die Gewinne des Geldgebers. Zahlungsunfähige Schuldner sind dagegen uninteressant. Das Schuldenmanagement hat sich primär an den Interessen der Gläubiger orientiert. Wenn man die Kuh melken will, muss man sie wenigstens so füttern, dass sie noch Milch gibt. Von diesem Interessenstandpunkt betrachtet war das Schuldenmanagement erfolgreich, die Schuldendienstfähigkeit der Schuldner konnte im großen und ganzen erhalten werden.

An dieser Stelle erhebt sich dann die Frage, ob die Gläubiger überhaupt ein Interesse haben, die Verschuldungssituation im Interesse der Entwicklungsländer grundsätzlich zu verändern. Für die Suche nach einer Antwort könnten die folgenden Abschnitte über Folgewirkungen der Verschuldung vielleicht einiges Erhellendes beitragen.

1.4. Verschuldung – dauerhaftes Strukturelement der Nord-Süd Beziehungen

Nach zwanzig Jahren kann von Krise inzwischen eigentlich nicht mehr die Rede sein. Denn der Begriff der Krise impliziert ja, dass es sich um etwas Vorübergehendes handelt. Tatsächlich ist die Verschuldung zu einem grundlegenden und dauerhaften

Strukturmerkmal der Nord-Süd-Beziehungen geworden. Zu den aus historischen Gründen (Kolonialismus und Imperialismus des 19. Jahrhunderts) bereits lange bestehenden Komponenten der weltwirtschaftlichen Asymmetrie, wie die ungleiche internationale Arbeitsteilung,⁶ die Technologielücke oder die sog. digitale Kluft ist eine dauerhaft verfestigte Gläubiger-Schuldner-Beziehung getreten.

Diese Beziehung ist in sich durch und durch asymmetrisch. Angesichts der ökonomisch-finanziellen Überlegenheit der Gläubiger ist es ein einseitiges Abhängigkeitsverhältnis, über das auch die offizielle Partnerschaftsrhetorik nicht hinwegtäuschen kann. Vor allem die Schulden der armen Länder haben selbst zusammengenommen nicht so viel Gewicht, als dass sie die Gläubiger damit in ernsthafte Schwierigkeiten bringen könnten. Also greift auch das Prinzip, „too big to fail“ hier nicht. Ein Crash in einem großen Schwellenland hingegen könnte Banken oder andere große Geldbesitzer im Norden durchaus in Schwierigkeiten bringen. Dieses Risiko bestand z.B. in der Mexikokrise 1994. Damals hatten sich viele US-Pensionsfonds in Mexiko engagiert. Der Crash hätte zu Konsequenzen für Millionen von US-Rentnern führen können. Deshalb schnürte die Clinton-Administration binnen weniger Tage ein riesiges Hilfspaket, mit dem die Pensionsfonds aus der Bredouille geholt wurden. Diese Fall zeigt, dass vieles geht, wenn nur der politische Wille dafür vorhanden ist.

In Mosambik oder Haiti dagegen sind Interessen des Nord durch die Verschuldung kaum tangiert. Auch wenn die Volkswirtschaft eines armen Landes von den Schulden stranguliert wird, sind erstens die Summen für die Gläubigerseite nur von marginaler Bedeutung, und zweitens handelt es sich bei den Gläubigern der Armen ohnehin fast nur noch um staatliche Geber. Bei denen können Verluste durch den Steuerzahler aufgefangen werden.

Zudem sorgt die Einzelfallstrategie der Gläubiger dafür, dass Schuldnerkartelle oder andere Wege der Multilateralisierung auf Schuldnerseite gar nicht erst entstehen können. Im Pariser Club sitzt immer die geballte Macht der Gläubiger aus dem Norden einem jeweiligen einzelnen Schuldnerland gegenüber. Verhandlungen zwischen Katz und Maus.

1.5. Strukturanpassung – Hebel zur Durchsetzung der neoliberalen Globalisierung

Dabei ist die Abhängigkeit der Schuldner von den Gläubigern nicht nur eine ökonomische. Sie gibt den Gläubigern ein Druckmittel an die Hand, mehr als nur einen reibungslosen Schuldendienst durchzusetzen. Mit den Strukturanpassungsaufgaben, deren Erfüllung Bedingung für Kreditwürdigkeit ist, konnten die Gläubiger auch die Implantierung eines gesellschaftspolitischen Konzept erzwingen. Da die Entwicklungsländer auf neue Kredite angewiesen sind, wenn ihre Volkswirtschaft nicht völlig zusammenbrechen soll, mussten sie sich dem beugen. Obwohl die Strukturanpassung nur wenige Gewinner hervorgebracht hat, nämlich unter den Eliten der Entwicklungsländer und den Global Players aus dem Norden, aber dafür umso mehr Verlierer unter den Armen (s. ausführlich dazu Kapitel 6), wird sie im Kern unverändert fortgesetzt.

⁶ D.h. der Norden produziert die hochwertigen High-Tech Produkte und die zukunftssträchtigen Dienstleistungen der Informations- und Wissensgesellschaft. Der Süden ist mit Ausnahme einiger weniger Erfolgsgeschichten in Asien nach wie vor primär Lieferant agrarischer und mineralischer Rohstoffe, von Halbfertigwaren und einiger klassischer Industriegüter.

Zwar ist nicht zu bestreiten, dass in den meisten Entwicklungsländern tiefgehende Strukturveränderungen notwendig sind, um Armut und soziale Ungerechtigkeit zu überwinden. Entscheidend ist jedoch, in welche Richtung, mit welchem Leitbild und in wessen Interesse diese Strukturveränderungen vorgenommen werden. Die von IWF und Weltbank verordnete Variante von Strukturanpassung ist einseitig an einem bestimmten Paradigma, dem Neoliberalismus, orientiert, das sich wiederum auf nur eine wirtschaftswissenschaftliche Schule, die Neoklassik und dem Monetarismus stützt. Dem grundlegenden Dogma der Neoliberalen zufolge ist der Markt das beste Regulativ gesellschaftlicher Entwicklung. Daher müssten die gesellschaftspolitischen Verhältnisse so umgestaltet werden, dass der Markt und die privaten Unternehmen freie Bahn, ungestört von politischer Regulierung bekommen. Die Realisierung dieser Strategie würde zu Wohlstand für alle führen. Angesichts der Unfähigkeit und/oder Korruption staatlicher Apparate in zahlreichen Entwicklungsländern und dem Scheitern des Konzepts der staatszentrierten, nachholenden Industrialisierung erschien die neoliberale Ideologie selbst manchen kritischen Zeitgenossen zunächst sehr plausibel.

Aber abgesehen davon, dass die Markttheorie schon zu Zeiten ihrer Erfindung durch Adam Smith Anfang des 19. Jahrhunderts theoretisch falsch war, zeigen die empirischen Ergebnisse der Strukturanpassung, dass sie keineswegs zu Wohlstand für alle führte. Im Gegenteil, die Armut nahm gerade gegen Ende des 20. Jahrhunderts, als der Neoliberalismus seine größten Triumphe feierte, beschleunigt zu. „Poverty is back on the Agenda“ heißt es im Weltentwicklungsbericht der Weltbank 2000/2001 (Weltbank 2000:40). Von dem Ziel „die absolute Armut bis zum Ende dieses Jahrhunderts auszurotten“ das 1973 bereits der damalige Weltbankchef Robert McNamara verkündet hatte,⁷ sind wir weiter entfernt als zuvor. Fast die Hälfte der Menschheit muss mit weniger als zwei Euro pro Tag überleben. Der ehemalige Chefökonom der Weltbank und Wirtschaftsnobelpreisträger 2001, Joseph Stiglitz, urteilt denn auch über die Resultate der Strukturanpassung: „Die Konditionalität erzeugt Ressentiments, nicht aber Wachstumsimpulse. Studien der Weltbank und anderer Institutionen belegen nicht nur, dass die Konditionalität *keine* Garantie dafür war, dass die Kredite sinnvoll eingesetzt wurden und dass die Wirtschaft schneller wuchs, sondern darüber hinaus, dass sie in der Regel weitgehend wirkungslos blieb.“ (Stiglitz 2002:62)

Die Strukturanpassung versucht aber nicht nur, die nationalen Volkswirtschaften nach dem Weltbild des Neoliberalismus umzumodeln. Da ihr Kern darin besteht, die Ökonomien des Südens durch Liberalisierung und Deregulierung der Weltmarktkonkurrenz, sprich dem „Standortwettbewerb“, zu öffnen, hat sie damit die Strukturanpassungsländer in den Prozess der Globalisierung hineingezwungen. Der Wettbewerb erledigt dann das, was eine nur nach innen orientierte Umstrukturierung allein nicht erreichen könnte. Dies ist aber grade Ziel orthodoxer Strukturanpassung. Wenn dann die wettbewerbsstarken Unternehmen aus Europa und Nordamerika sich anschicken, die Märkte in den Entwicklungsländern zu erobern, wird dieser Konkurrenzkampf zwischen Ferrari und Eselskarren zu einem gnadenlosen Verdrängungswettbewerb. Und da es in Entwicklungsländern in der Regel keine oder nur schwache soziale Netze haben, sind die menschlichen Kosten in Form von Arbeitslosigkeit, sozialem Abstieg und Verarmung enorm.

⁷ Robert McNamara, 1973, Address to the Board of Governors; Zitiert nach: Sachs, Wolfgang 2000, Development – The rise and Decline of an Ideal. Wuppertal Papers; Nr. 108, August 2000; Wuppertal

Die Verschuldung des Südens ist also untrennbar mit der neoliberalen Globalisierung verwoben, denn:

- die Globalisierung der Finanzmärkte schuf das weltwirtschaftliche Terrain, auf dem die Verschuldung erst möglich wurde;
- die Verschuldung schuf den Hebel für die Strukturanpassung;
- die Strukturanpassung hat in hohem Maße dazu beigetragen, die Entwicklungsländer in die Globalisierung hinein zu zwingen.

1.6. Die Dynamik der Finanzmärkte produziert Überschuldung

Die Liberalisierung und Deregulierung der internationalen Finanzmärkte hat zu erhöhter Instabilität der internationalen Finanzbeziehungen geführt. Selbst Institutionen die den ökonomischen Mainstream vertreten, wie das Financial Stability Forum (FSF)⁸ müssen zugeben, dass die systemischen Risiken gewachsen sind. So heißt es im ersten Zwischenbericht des FSF: „Wie die jüngsten Erfahrungen zeigen, ist ein gewisses Maß an Volatilität dem globalen Finanzsystem inhärent. Schocks der einen oder anderen Art treten unvermeidlich auf.“⁹

Daraus ergeben sich neue Probleme für Entwicklungsländer und neue Quellen der Verschuldung. So führt die Instabilität des internationalen Finanzsystems in immer kürzeren Abständen zu Crashes, die nicht nur verheerende soziale und ökonomische Schäden hinterlassen, sondern auch zu Neuverschuldung führt. Der neue Typ von Finanzkrisen bricht vor allem in Schwellenländer aus. So Mexiko 1994, und Südostasien 1997. Dann 1999 und 2000 Russland, Brasilien und gegenwärtig in die Türkei und Argentinien. Argentinien hat gegenwärtig einen Schuldenberg von rund 150 Mrd. Dollar (ausführlicher s. Kapitel 7) Allerdings werden häufig auch Länder mit in die Krise gerissen, die nicht unmittelbar Schauplatz der Krise sind. Beispielsweise war Laos, wo es weder eine Börse gibt, noch eine Währung, die von Spekulanten einer Attacke für Wert befunden würde, von den Auswirkungen der Krise in Thailand stärker betroffen als der Krisenherd selbst, da Laos den Löwenanteil seines Außenhandels mit Thailand abwickelt.

Mit einem solchen Crash werden die Entwicklungsanstrengungen vieler Jahre über Nacht zunichte gemacht, und es dauert Jahre, bis die Folgen überwunden sind. Indonesien ist auch heute noch, fünf Jahre nach der Asienkrise, nicht aus der Depression herausgekommen.

Der Einfluss der Finanzmarktinvestoren erwies sich als eine weitere Quelle von Abhängigkeit für viele Entwicklungsländer. Nach der Asienkrise formulierte der damalige Chefökonom der UNCTAD, Yilmaz Akyüz den Tatbestand so: „Als Resultat der erweiterten Exit-Option, die das Kapital genießt, ist die Politik der Regierungen jetzt zur Geisel der Finanzmärkte geworden.“ (Akyüz:2000)¹⁰

Auch gegenüber dem neuen finanzmarktinduzierten Krisentyp haben IWF und Weltbank versagt. Die Crashes wurden in keinem Fall vorhergesehen. Dementsprechend konnten auch keine vorbeugenden Maßnahmen ergriffen werden. Inzwischen wird

⁸ Das FSF wurde nach der Asienkrise gegründet, um Vorschläge für eine Reform des internationalen Finanzsystems zu erarbeiten. Vertreten sind neben den multilateralen Finanzinstitutionen u.a. die Finanzminister und Aufsichtsbehörden der G 7 und einiger Schwellenländer.

⁹ FSF 2000, S. 11

¹⁰ Exit Option bedeutet die Möglichkeit der Investoren, ihr Kapital in Sekundenschnelle per Mausclick aus einem Land abziehen zu können und damit u.U. eine Krise verursachen zu können.

sogar mit den Rettungspaketen, mit denen bisher ex post wenigstens die Schuldendienstfähigkeit wieder hergestellt wurde, gezögert. Obwohl die Krise in Argentinien an sozialer Dramatik alles bisher Dagewesene in den Schatten stellt, unternimmt der IWF nichts, was die Krise beenden könnte.

Aber auch das „normale“, krisenfreie Funktionieren der Finanzmärkte führt zu permanentem Stress für die verwundbaren Volkswirtschaften der Entwicklungsländer und fungiert zugleich als permanenter Umverteilungsmechanismus. Die Volatilität der Wechselkurse, d.h. deren permanentes Schwanken, führt dazu, dass der Schuldendienst unkalkulierbar wird. So kann durch eine Dollarkurssteigerung der Schuldendienst über Nacht in die Höhe gehen. Der gleiche Mechanismus greift bei den Außenhandelspreisen. Um sich gegen die Wechselkursrisiken abzusichern, versichern sich daher Exporteure und Importeure in der Regel. Im Finanzmarktjargon nennt man das Hedging.¹¹ Das heißt, dass auf Risikomanagement spezialisierte Agenturen das Wechselkursrisiko übernehmen. Dies verursacht allerdings Kosten, die allein von den Schwachwährungsländern getragen werden müssen. Zwar funktioniert das ganze auch umgekehrt, wenn der Dollarkurs fällt, aber Entwicklung ist auf ein stabiles berechenbares Umfeld angewiesen.

Ein anderes Mittel, um die Wechselkursvolatilität zu reduzieren, besteht darin, dass häufig die Zentralbanken von Entwicklungsländern intervenieren, um ihre eigene Währung zu stützen. Dazu müssen sie ihre Devisenreserven benutzen, die damit allerdings einer ständigen Aufzehrung unterliegen - eine permanente Umverteilung von Süd nach Nord, gleichsam eine Bluttransfusion vom Kranken zum Gesunden.

Die Liberalisierung und Deregulierung auf den Finanzmärkten hat einer andere Verschuldungsquelle geöffnet: die Anleihemärkte. Heute ist es fast allen Regierungen möglich, mit in Dollar gezeichnete Anleihen an den Markt zu gehen. Wenn dann der Rückzahlungstermin kommt (häufig mit einem dann wesentlich schlechteren Kurs des US-Dollars), wurden in der Vergangenheit regelmäßig neue Anleihen herausgegeben, da die notwendigen Devisen nicht vorhanden waren.¹² Die Schuldenpyramide der Entwicklungsländer hat ihre Ursachen also auch auf den liberalisierten und deregulierten Märkten für Staatsanleihen in den Hartgeldwährungen der Industrieländer.

1.7. Die Hierarchie im internationalen Währungssystem

Hinter dieser Dynamik steckt die Tatsache, dass das internationale Währungssystem hierarchisch strukturiert ist. In Abschnitt 1.1. wurde bereits erwähnt, dass auch nach Ende des Bretton Woods Systems der Dollar de facto internationale Leitwährung ist. So werden 80% aller Handelsgeschäfte und Kreditbeziehungen mit den Entwicklungsländern in Dollar abgewickelt. Außerdem werden die meisten Geldvermögen in Dollar gehalten.

All dies verleiht dem US-Dollar eine hegemoniale Stellung. Der US-Dollar ist damit die einzige Währung der Welt, die zugleich inländisches Zahlungsmittel und Weltgeld ist. So sind die USA das einzige Land der Welt, das seinen Außenhandel in der eigenen Währung abwickeln und sich ohne Wechselkursrisiko in der eigenen Währung im Ausland verschulden kann. Theoretisch wird es damit auch möglich, die Aus-

¹¹ Das Hedging funktioniert vorwiegend über Derivate, meist Futures. Ein Importeur erwirbt in diesem Fall ein Papier, das ihm zum Zahlungstermin die benötigte Devisenmenge, z.B. Dollars, zu einem vorher festgelegten Kurs verkauft.

¹² vgl. Peter Warburton, die Schuldenmaschine **genaue Literaturangabe**

landsschulden mit der Notenpresse der US-Zentralbank zu bezahlen. Tatsächlich haben die USA auch Schulden in Höhe von ca. 1,5 Billionen Dollar. Das ist etwa genauso viel, wie die zusammengenommene Außenverschuldung aller Entwicklungsländer.

Umgekehrt bedeutet Hegemonie des Dollars, dass fast jeder, der auf dem Weltmarkt einkauft, investiert oder Geld aufbewahren möchte, US-Dollar braucht. Wenn z.B. ein afrikanischer Staat einen Kredit bekommt, wird er in der Regel in US-Dollar ausbezahlt.¹³ Und genau damit haben die Entwicklungsländer dann ein Problem, nämlich dann, wenn es zur Rückzahlung des Kredites kommt. Das Entwicklungsland erwirtschaftet Gewinne in seiner eigenen Währung, muss den Kredit aber in US Dollar zurückzahlen. In der Regel werten die Währungen von Entwicklungsländer, die in der Währungshierarchie ganz unten stehen gegenüber dem Dollar ab. D.h., dass die Schuldenerländer relativ viel mehr inländisch erwirtschaften müssen, um ihren Schuldendienst leisten zu können.

In der Hierarchie der Währungen steht der Dollar an der Spitze. Danach kommen, Euro, Yen und die anderen Hartwährungen der Industrieländer. Diese Hierarchie setzt sich zu den Währungen der Entwicklungsländer fort, die unter sich wiederum unterschiedliche Stärke aufweisen.

Die Vormachtstellung des Dollars findet auch ihren institutionellen Niederschlag in IWF und Weltbank. Bereits formal gilt in den Bretton Woods Institutionen - anders als in der UNO - nicht das Prinzip „Ein Land ein Stimme“, sondern „Ein Dollar eine Stimme“, d.h. die Stimmverhältnisse richten sich nach der Kapitaleinlage. Demnach halten die USA 17 Prozent der Stimmen, was z.B. eine Sperrminorität gegen Satzungsänderungen ermöglicht. Zusammen kommen die Industrieländer auf über 50 Prozent der Stimmen. Die Bundesrepublik hat mit ca. 6 Prozent mehr Stimmanteile als das ganze subsaharische Afrika zusammengenommen. Ein Anachronismus in einer Welt, in der 83 Prozent der Menschheit in den Entwicklungsländern leben. Auf dem Hintergrund dieser Kräfteverteilung kommt der Nestor der konservativen US-Politik und Regierungsberater Zbigniew Brzezinski zu dem Schluss: „Offiziell vertreten der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank globale Interessen und tragen weltweit Verantwortung. In Wirklichkeit werden sie jedoch von den USA dominiert, die sie mit der Konferenz von Bretton Woods im Jahre 1944 aus der Taufe hoben.“ (Brzezinski 1999:49).

In den Mechanismen der internationalen Finanzmärkte – Devisen-, Kredit- und Wertpapiermärkte – und deren Machtförmigkeit und Asymmetrien liegen also strukturelle Ursachen für die Überschuldung der Entwicklungsländern. Die Finanzmärkte fungieren als gigantische Umverteilungsmaschinerie von Süd nach Nord.

1.8. Instrumentalisierung von Schulden für politische Zwecke

Die Abhängigkeit der Schuldner wird inzwischen auch immer mehr für die Durchsetzung geostrategischer Zwecke instrumentalisiert. Ganz neu ist dies nicht. So wurden beispielsweise Ägypten für seine Teilnahme am ersten Golfkrieg gegen den Iran an der Seite Saddam Hussein 12 Mrd. Dollar Schulden erlassen. Spektakulärste Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit ist der Schuldenerlass für Pakistan, um das Land in die „Allianz gegen den Terror“ zu integrieren, oder die Großzügigkeit gegen-

¹³ In geringem Umfang auch in Euro, Yen, Pfund oder Schweizer Franken.

über der Türkei, um deren Regierung zur Teilnahme am Krieg gegen den Irak zu bewegen.

So wie einzelne Länder Erlasse im Tausch für politisches Wohlverhalten erhalten, so kann durch den mehr oder minder diskreten Verweis auf die Abhängigkeit von Krediten politisches Wohlverhalten im Interesse geostrategischer oder andere politischer Zwecke des Nordens erzwungen werden.

1.9. Verschuldung – Quelle von Herrschaft

Zwanzig Jahre Überschuldung des Südens haben dazu geführt, dass aus einer Krise ein ökonomisches und politisches Herrschaftsverhältnis geworden ist. Es geht inzwischen nicht mehr allein um Geld, sondern um Macht und Herrschaft. Und um die Aufrechterhaltung dieser Herrschaft.

Damit erweist sich die in Abschnitt 1.3. aufgeworfene Frage, ob die Gläubiger überhaupt ein Interesse daran haben, die Verschuldungssituation im Interesse der Entwicklungsländer grundsätzlich zu verändern, durchaus als ernst zu nehmen. Sie sollte in der zivilgesellschaftlichen Bewegung, die sich für die Lösung der Verschuldungsproblematik einsetzt, sachlich diskutiert werden.

Dabei geht es selbstverständlich nicht darum, in der Manier von Verschwörungstheorien einer Gruppe von Personen zu unterstellen, sie betreibe zielgerichtet die Erhaltung der asymmetrischen Beziehungen zwischen Nord und Süd. Tatsächlich geht es um sozio-ökonomische Strukturen und deren Dynamik und nicht um Personen. Die Weltwirtschaft ist zu komplex, als dass sie nach dem Willen von Einzelpersonen funktionierte. Aber das bedeutet umgekehrt auch, dass sie nicht nach subjektiv gut gemeinten Absichten funktioniert, sondern nach der Rationalität des Marktes und der maximalen Rendite. Mit den Worten des Vaters der Markttheorie, Adam Smith: es ist die unsichtbare Hand des Marktes, die hinter dem Rücken der einzelnen Akteure die Logik des Marktes durchsetzt. Dies geschieht unabhängig von den philosophischen, religiösen oder ethischen Überzeugungen der Individuen und deren Selbstbild.

Wenn sich die Verhältnisse ändern sollen, muss in diese Strukturen eingegriffen werden. Strukturanpassung eben, aber nicht nach dem Leitbild des Neoliberalismus, sondern Anpassung der weltwirtschaftlichen Strukturen, vorne weg des internationalen Finanzsystems, an die Bedürfnisse einer sozial gerechten und ökologisch vertretbaren Entwicklung. Priorität muss den Interessen der Entwicklungsländer und hier insbesondere der Armen eingeräumt werden und nicht länger den Interessen der Gläubiger an der Schuldendienstfähigkeit ihrer Schuldner. Zwanzig Jahre erfolgloses Schuldenmanagement sind genug. Es ist an der Zeit, die stumpfen Instrumente des Pariser Clubs, zu kurz greifende Programme à la HIPC und die orthodoxe Strukturanpassung hinter sich zu lassen. Gebraucht werden Reformen, die das Übel endlich an der Wurzel packen. Ansätze dazu wollen wir in Kapitel 8 -11 diskutieren.

1.10. Instabilität und Krisen erfassen Industrieländer

Die systemischen Risiken und Instabilitäten der liberalisierten und deregulierten Finanzmärkte haben im vergangenen Jahrzehnt vor allem Entwicklungsländer erfasst. Inzwischen aber haben sie auch Auswirkungen auf die Industrieländer. So erleben wir nach dem Ende der Hausse, die die zweite Hälfte der 90er Jahre das Börsengeschehen bestimmt hatte, die längst andauernde Talfahrt der Kurse seit der Weltwirtschaftskrise 1929. Die spekulative Blase ist geplatzt und der Boom der sog. New E-

conomy endete in einer harten Landung, die nur noch die fittesten Unternehmen überleben.

Werte, um die seinerzeit eine regelrechte Hysterie entfacht worden war, wie z.B. die Aktie der Deutschen Telekom, sind heute auf unter ein Viertel ihres Emissionswertes gefallen. Ein Ende der Talfahrt ist noch nicht abzusehen. Börseninsider rechnen damit, dass auch 2003 die Krise noch nicht beendet sein wird.

Unter dem Druck der Finanzmärkte haben zudem viele Unternehmen zu dubiosen und oft sogar kriminellen Methoden gegriffen. Die sog. Börsenskandale¹⁴, an denen Dutzende von großen transnationalen Unternehmen beteiligt waren, haben die Krisenprozesse verstärkt. Sie sind ein wichtiger Faktor, der die Konjunkturkrise seit 2001 in der Weltwirtschaft im Allgemeinen und in den USA im Besonderen mitverursachten. Verwickelt waren ehemals renommierte Firmen wie ENRON, Worldcom und Hewlett Packard. Auch die Rating Agentur Standard & Poor ist beteiligt.¹⁵ Möglich waren die Machenschaften nur auf der Grundlage deregulierter und liberalisierter Märkte und dank der Existenz der sog. „innovativen Instrumente“ den Derivaten.

Die Wirkungen all dieser krisenhaften Entwicklungen auf die Realwirtschaft sind katastrophal: Firmenzusammenbrüche, Massenentlassungen, Wachstumseinbrüche, mit all ihren sozialen Folgen. Besonders betroffen sind auch all jene, die ihre Altersvorsorge den kommerziellen Rentenfonds und Lebensversicherungen und damit den Kapitalmärkten anvertraut hatten. In den USA stehen Zigtausende Rentner über Nacht ohne Rente da. Auch die deutschen Lebensversicherer haben die Einbrüche an den Märkten inzwischen an ihre Kunden weitergegeben und die Auszahlungen reduziert, auch wenn ihre eher konservative und risikoscheue Geschäftspolitik bisher das Schlimmste verhütet hat.

In einer interdependenten, globalisierten Welt strahlen ökonomische Probleme in den Industrieländern wiederum auf den Süden zurück. Das fängt damit an, dass der Rückgang der Entwicklungshilfe anhält, geht über eine Verschärfung des Wettbewerbs auf dem Weltmarkt, bei dem die meisten Entwicklungsländer nur verlieren können, und endet bei einer globalen Konjunkturkrise, unter denen gerade die schwächsten Bevölkerungsgruppen im Süden am meisten zu leiden haben.

¹⁴ Der Begriff Skandal ist hier eigentlich unangemessen. Er suggeriert nämlich, dass es sich um einmalige Entgleisungen handle, nach dem Motto „Schwarze Schafe gibt es überall“. Tatsächlich haben diese „Skandale“ systemischen Charakter. Sie sind die Folge einer „Unternehmenskultur“, in dem dem „Shareholder Value“ und dem daraus resultierenden Zwang zur „Kurspflege“ alle anderen Unternehmensziele untergeordnet werden.

¹⁵ Dies zeigt, dass diese Unternehmen nicht nur aufgrund ihrer „normalen“ Funktionsweise (ihre Ratingverfahren wirken prozyklisch d.h. sie tragen zur Entstehung von spekulativen Blasen bei, umgekehrt verschärfen sie Krisen. Vgl. Osterhaus et al. [Xxxx](#)) ein Stabilitätsrisiko für das Finanzsystem sind.