

Den Armen helfen – aber wie?

von Helmut Reisen

Eine merkwürdige Koalition unter Führung von Charity-Rocker Sir Bob Geldof (Live8-Konzert) und der Bush-Regierung hat auf dem G-8-Gipfel im schottischen Gleneagles erreicht, was bereits der Meltzer-Bericht des US-Kongresses vor fünf Jahren gefordert hatte: eine volle Streichung der multilateralen Schulden von 18 schwer verschuldeten armen Ländern, die sich im Gegenzug auf gute Regierungsführung, einen vom Internationalen Währungsfonds (IWF) abgesehenen Finanzplan und Korruptionsbekämpfung verpflichten. Ende September haben die 184 Mitgliedsstaaten von IWF und Weltbank diesen Schuldenerlass in Höhe von 56 Milliarden Dollar abgesehen. So weit, so gut.

Meltzer, Geldof, Bush und andere gehen aber weiter: Zum Schuldenerlass gehört ihrer Meinung nach, dass die multilateralen Entwicklungsbanken in Zukunft keine weichen, also zinsbegünstigten Kredite mit langen Laufzeiten mehr vergeben sollen, sondern nur noch nicht zurückzahlbare direkte Zuschüsse. Diese Folgerung ist ein Kurzschluss, mit fataler Langzeitwirkung. Der Verdacht liegt nahe, dass auf diese Weise die Weltbank ausgetrocknet werden soll, soweit deren Finanzierung durch Rückzahlung weicher Kredite durch arme Schuldnerländer gespeist wird. Zwar hat die G-8 zugesagt, die den multilateralen Banken durch Schuldenerlass entgangenen Mittel zu ersetzen; Zweifel bleiben, denn der US-Kongress hat sich schon oft über die Versprechen der Regierung hinweggesetzt.

Bereits seit geraumer Zeit haben die bilateralen Geber den Anteil von Zuschüssen zu Lasten konzessionärer Kredite in der Entwicklungshilfe stetig angehoben. Die multilateralen Institutionen haben sich dieser Tendenz in den letzten Jahren angeschlossen – mit Ausnahme der Asiatischen Entwicklungsbank. Der größere Anteil von Zuschüssen hat die Armut nicht reduziert. Dort, wo die Armut zurückgeht – in Asien – hat die Bedeutung von Zuschüssen abgenommen. In Afrika war es genau umgekehrt. Diese Beobachtungen sollten uns warnen, auch wenn sie keine Kausalitäten darstellen: Schuldenerlasse und Zuschüsse allein werden die Armut nicht beseitigen.

Ob weiche Kredite den direkten Zuschüssen in der Entwicklungshilfe vorzuziehen sind, darüber entscheiden drei Aspekte: Wie hoch ist der Ressourcentransfer, der sich pro Euro Hilfe finanzieren lässt? Wie effizient wird diese Hilfe im Empfängerland verwendet? Wie lassen sich Naturrisiken besser abfedern?

Manche werden meinen, da Zuschüsse nicht zurückbezahlt werden, implizieren sie einen höheren Ressourcentransfer als Kredite. Jedoch: Ist der Nennwert von Zuschüssen weitaus kleiner als der von Krediten, kann der Transfer bei sanfteren Krediten höher ausfallen. Der Charme von Krediten gegenüber Zuschüssen ist es ja, dass ein Euro offizieller Hilfe im Laufe der Zeit dadurch vermehrt wird, dass der erste Kreditnehmer durch Rückzahlung die Hilfe für den zweiten

finanziert und so weiter. Auf diese Weise speisen ehemals arme asiatische Länder die heutigen Kreditnehmer der Weltbanktochter IDA.

Die vorherrschende Praxis „defensiver“ Kreditvergabe, also der Gewährung von Neukrediten zur Finanzierung des Schuldendienstes,



Prof. Dr. HELMUT REISEN, geb. 1950, arbeitet als Counsellor am Entwicklungszentrum der OECD in Paris und ist Titularprofessor an der Universität Basel. Er publiziert vor allem zu Fragen der Entwicklungs- und Währungspolitik sowie zur Globalisierung.

hat den positiven Transfereffekt in Frage gestellt. Dazu haben besonders die multilateralen Entwicklungsbanken in den neunziger Jahren geneigt. Offensichtlich umging man so einen Schuldenüberhang der ärmsten Länder, was noch in den achtziger Jahren weit weniger der Fall war. Defensive Kreditvergabe ist also kein unabänderliches Merkmal der Entwicklungshilfe. Paradoxe Weise ist der nun in Gleneagles vereinbarte Schuldenerlass eine Voraussetzung für neue weiche Kredite, da er die Verschuldungskapazitäten der ärmsten Länder verbessert.

Die Chinesen, die zur Rohstoffsicherung vermehrt weiche Kredite an arme afrikanische Länder erteilen, haben das erkannt. Sie machen lukrative Geschäfte mit dem Kontinent, während der Westen auf Zuschüsse setzt und ihn als Weltsozialhilfefall abzuschreiben scheint. Eine solche Politik hebt das Risiko, dass arme Länder niemals auf den internationalen Kapitalmärkten kreditwürdig werden.

In Bezug auf die Verwendungseffizienz gibt der empirische Befund klar den konzessionären Krediten den Vorzug. Da Zuschüsse nicht zurückgezahlt werden müssen, können sie Anstrengungen unterlaufen, öffentliche Einnahmen zu mobilisieren, was in der Folge die Abhängigkeit von Hilfe weiter vergrößert. Der IWF hat herausgefunden, dass Zuschüsse in fragilen Ländern zu Steuergeschenken an der Regierung nahe stehende Schichten verleiten und eher den Konsum als Investitionen anregen. Laut einer UN-Studie haben Zuschüsse insbesondere in den ärmsten Ländern der Finanzierung solcher Projekte Vorschub geleistet, die nicht die gängigen Effizienzkriterien erfüllen.

Eine wesentliche Funktion der Entwicklungshilfe ist es auch, den Konsum in den ärmsten Ländern zu verstetigen. Je ärmer die Menschen, desto tödlicher sind die Verbrauchsschwankungen nahe an der Überlebensgrenze. Die ärmsten Länder sind besonders schockanfällig und haben keine Möglichkeit, schlechte Phasen mittels Privatkrediten zu überbrücken. Zuschüsse können als antizyklische Instrumente gestaltet werden; in der Praxis jedoch erweisen sie sich oft als prozyklisch, da sich ihre Auszahlung nach Beginn einer Krise oft zu lange verzögert. Kreditlinien sind daher in der Regel der bessere Weg, ein Land gegen Schocks zu schützen. Eine bestehende Kreditlinie kann schnell angezapft werden. Und sollte ein Land von einer Reihe widriger exogener Schocks betroffen sein, kann auch ein Schuldenerlass gewährt werden, wenn klare Spielregeln das Risiko des „moral hazard“ senken. Schuldenkrisen in den privaten Finanzmärkten sind dagegen in der Regel mit langwierigen Verhandlungen zwischen Gläubigern und Schuldern verbunden, die einen raschen Aufschwung häufig unterbunden haben.

Fördern und Fordern,
das sollte auch für die
ärmsten Länder gelten.

Daniel Cohen (École Normale Supérieure, Paris) und ich schlagen daher in einem Gutachten für den Conseil d'Analyse Economique, das französische Pendant zum Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, eine Statutenregelung der Entwicklungsbanken vor. Ähnlich wie bei Geschäftsbanken sollten Rücklagen für notleidende Kredite gebildet werden. Diese Reserven würden dann bei vorher festgelegten Bedingungen, etwa bei Naturkatastrophen oder Rohstoffpreisverfall, aufgelöst, um Kreditausfälle der betroffenen Länder zu finanzieren. Indem alle Länder auf Rücklagen für notleidende Kredite zurückgreifen können, zielt unser Vorschlag auf größere Transparenz der Entwicklungshilfe und Abbau von Verhaltensrisiken der Schuldner. Damit wird auch die Bettlermentalität unterbunden, die sich bei Finanzierung durch Zuschüsse zwangsläufig einstellt: Fördern und fordern, das sollte auch für die ärmsten Länder gelten.