

Verwundbar in Zeiten der Krise

Wer hilft den Schwellen- und Entwicklungsländern?

Emily Calaminus*



Der Einbruch der Wirtschaftsleistung und das Schlingern des weltweiten Finanzsystems trifft die Länder Osteuropas, (Nord-)Afrikas und des Nahen Ostens am stärksten – darunter auch die europäischen Nachbarstaaten. Eine Abfederung der Krise durch externe Hilfe wird unumgänglich sein. Der deutsche und französische Ansatz für Maßnahmen zur Unterstützung der benachbarten Märkte ist dabei unterschiedlich.

Verwundbar („*vulnerable*“): Mit diesem Adjektiv qualifizierte die Weltbank in einem Artikel von Januar 2009 diejenigen Staaten, die unter der Finanz- und Wirtschaftskrise ihren Prognosen zufolge am heftigsten leiden werden. Von 107 Entwicklungsländern werden 40 in diesem Sinne als stark verwundbar beurteilt. Sie könnten von zwei Problemen gleichzeitig getroffen werden: einem Rückgang des Wirtschaftswachstums, verknüpft mit einem hohen initialen Armutsniveau. Den Gefahren dieser Kombination ist, neben einer Handvoll asiatischer Länder, vor allem ein Großteil der afrikanischen Staaten ausgesetzt. Zu den prognostizierten Folgen gehört ein Zuwachs von 53 Millionen Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze von zwei Dollar am Tag leben werden. Europas Nachbarstaaten haben nach der Definition der „Verwundbarkeit“ das relativ kleinere Päckchen zu tragen. Der Internationale Währungsfonds hat neben Krediten für die EU-Länder Ungarn und Lettland Darlehen an die Ukraine, Island und Weißrussland bewilligt – die Gesamtsumme der Finanzpakete beläuft sich auf 39 Milliarden Dollar. Auf der Grundlage unzähliger Ungewissheiten müssen die bi- und multilateralen Geber jedoch auch Entscheidungen über die Hilfen für andere Schwellenländer und die am wenigsten entwickelten Regionen der Welt treffen.

Auf zwei sich überkreuzende Fragen versucht man also derzeit eine Antwort zu finden: In wel-

chem Maße und mit welchen Folgen wird sich die wirtschaftliche Situation in den Entwicklungsländern durch die Finanz- und Wirtschaftskrise verschlechtern? Und: Welche Reaktionen, welche Instrumente einer Hilfe von außen sind in dieser Situation angebracht und können politisch realisiert werden? Einschätzungen zur weiteren Entwicklung der Finanzkrise und Forderungen zur Fremdhilfe für die betroffenen Länder bilden das Spannungsfeld der Diskussion zwischen Einzelstaaten, multilateralen Geberinstitutionen, den um die Schwellenländer erweiterten Staaten der G20, Wissenschaftlern, Analysten und Politikern.

Unterschiedliche Prognosen

Bei einer Rückschau auf die Diskussion der letzten Monate lassen sich grob zwei Arten von Thesen und zwei Gruppen von Ländern unterscheiden, auf welche sich die divergierenden Analysen erstrecken: Die optimistische These einer Abkopplung steht der pessimistischen These einer Ansteckung gegenüber. Die Länder unterteilen sich in Schwellenländer mit Wachstumsmärkten auf der einen und die am wenigsten entwickelten Staaten auf der anderen Seite.

Nach dem Ausbruch der Kreditkrise machte die hoffnungsvolle Prognose einer Abkopplung der „BRIC“-Länder (Brasilien, Russland, Indien,

* Emily Calaminus ist Doktorandin der Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin (FU).

China), der osteuropäischen sowie insbesondere der asiatischen Staaten von den internationalen Finanzentwicklungen die Runde. Die Vorhersagen richteten den Blick hoffnungsvoll gen Osten, nach China, Südkorea, Singapur und Taiwan, und vertrauten auf stabile Wachstumsraten, steigende Konsumbereitschaft und hohe Devisenreserven in diesen *emerging markets*. Demnach erwartete man nicht nur, dass die Schwellenländer von der Krise verschont bleiben würden, sondern auch einen bedeutenden Effekt ihrer Märkte bei der Abfederung einer weltweiten Rezession. Die optimistische Abkopplungsthese wurde jedoch spätestens im Herbst letzten Jahres von der sich überschlagenden Dynamik der Ereignisse eingeholt. Statt einer Abkopplung erleben wir seit Oktober eine sich ausdehnende Ansteckung der Schwellenländer – bei den amerikanischen und europäischen Märkten sowie untereinander. Zu den Ansteckungsfaktoren gehören Währungsabwertungen, der Abzug von Krediten und Wertanlagen und die allgemeine Rücknahme von Risikopositionen aus Schwellenländern. Die bekannten Symptome sind abstürzende Aktienmärkte, sinkende Exportzahlen und zusammenbrechende Bankensysteme.

Gegenüber den bereits infizierten Schwellenländern stehen die am wenigsten entwickelten Staaten zu diesem Zeitpunkt noch relativ isoliert da, sind also vergleichsweise abgekoppelt, wie Prof. Helmut Reisen, Forschungsdirektor am OECD *Development Centre*, bestätigt. Aber auch für diese Länder ist zeitlich verschoben mit erheblichen Auswirkungen der Krise zu rechnen. Sie sind mittelfristig aufgrund ihrer schlechten Ausgangsbedingungen am stärksten verwundbar. Über Wirkungskanäle wie vermutlich sinkende Rücküberweisungen von Emigranten an die Heimatländer, dem Einbruch von ohnehin schwachen Exportmärkten und der hohen Abhängigkeit von Entwicklungshilfe werden die fragilsten Staaten hart von der Krise getroffen werden. Die OECD empfiehlt den *Low Income Countries* auf diese Gefahren mit einer antizyklischen Fiskalpolitik zu reagieren. Die Kapazitäten, um solche Maßnahmen zu ergreifen, besitzt jedoch nur eine sehr geringe Anzahl dieser Länder, wie die Weltbank warnt.

Wo befinden sich in dieser Einteilung die europäischen Nachbarn, welche durchgängig zur

Gruppe der Schwellenländer gehören? Helmut Reisen sieht die Anrainerstaaten der Europäischen Union in unterschiedlichem Maße gefährdet. Ein Kristallisationspunkt der Krise wird sich seiner Einschätzung nach in Ost- und Zentraleuropa befinden – besonders in Ländern mit hohen Exportquoten, großen Leistungsbilanzdefiziten und einer hoher Auslandsverschuldung. Auch osteuropäische EU-Mitglieder sind schon jetzt folgen schwer getroffen. Hierzu gehören insbesondere die baltischen Länder, Ungarn und Bulgarien. Deutlich positiver sieht die Situation im Maghreb und übrigen Nordafrika aus: Die Region ist im Finanzbereich solider aufgestellt, die Einzelstaaten besitzen gesündere Bankensysteme. Marokko und Algerien sind zwei von sechs Ländern, die in der dreistufigen Einteilung der Weltbank als nur gering verwundbar bewertet werden. Diese Einschätzung spielt auch für die deutschen und französischen Maßnahmen zur Stützung der benachbarten Märkte eine Rolle. Hinzu kommen die jeweiligen nationalen Einzelinteressen. So liegt der Fokus der deutschen Regierung aufgrund der dichten Handelsbeziehungen stärker auf Osteuropa. Frankreich hat, zum Beispiel wegen hoher Immobilieninvestitionen in Algerien und Marokko, ein größeres Interesse an der Abfederung der negativen Auswirkungen in diesen Ländern.

Vorhersehbarkeit der Fremdhilfe

Von einem grundsätzlichen Trend in der Zusammensetzung der Finanzströme an Entwicklungsländer kann man ausgehen: Das in den letzten Jahren immens angestiegene Volumen privater Kreditvergabe in Entwicklungsländern wird abnehmen und unmittelbar und umfangreich wieder von öffentlichen Krediten ersetzt werden. In dieser Einschätzung waren sich die Experten, die vom 8. bis 9. Dezember beim Globalen Entwicklungsforum der OECD zusammenkamen, einig. Wie genau dieser Trend jedoch aussehen kann und sollte, wurde kontrovers diskutiert. Wie wird sich das Volumen der bi- und multilateralen Entwicklungshilfe verändern und durch welche Kanäle werden die Mittel am stärksten fließen? Was bedeutet dies für die machtpolitische Architektur

der Geberinstitutionen? Und: Welche neuen und alten Instrumente bieten diskussionswürdige und realistische Lösungsansätze?

Ein entscheidendes und in dieser Situation immer wieder genanntes Stichwort zu der Verantwortlichkeit von bilateraler Entwicklungshilfe ist Vorhersehbarkeit. Im Oktober 2008 hat die OECD zur Unterzeichnung einer Absichtserklärung mit dem Namen *Aid Pledge* aufgerufen. Das Ziel: Die OECD-Mitgliedstaaten sollen in einer formellen Absichtserklärung festlegen, dass sie den Umfang ihrer nationalen Entwicklungshilfe in den kommenden Jahren nicht reduzieren werden. Viel wird also davon gesprochen, Versprechen zu halten und weiterhin Verantwortung zu übernehmen, um Vorhersehbarkeit herzustellen. Aber wie wahrscheinlich ist die Unantastbarkeit der nationalen Entwicklungshilfe in den Industriestaaten? Befragungen in Deutschland und Frankreich zeigen trotz Finanzkrise hohe öffentliche Zustimmungswerte für ein gleichbleibendes Niveau der Entwicklungshilfe. Generell hat für diesen Bereich die Unterstützung der europäischen Wähler in den letzten 20 Jahren kontinuierlich zugenommen – unabhängig von Auf- und Abschwüngen der Wirtschaft. Trotzdem: „*Unrealistisch*“ – so eindeutig schätzt Helmut Reisen das Erreichen des Ziels ein, die offiziellen Entwicklungshilfeleistungen bis 2015 auf die von den Vereinten Nationen geforderten 0,7 % des Bruttoinlandsproduktes zu steigern. Prognosen über die Entwicklung dieser Quote haben die Marke schon vor der Finanzkrise als unerreichbar disqualifiziert. Auch an dem Aufrechterhalten der bisherigen Zahlungen nähren sich Zweifel. Statt quantitative Versprechungen zu machen, werden sich die Bestrebungen der kommenden Monate mit Plänen zur Effizienzsteigerung bei der Mittelvergabe begnügen. Entscheidungen in diese Richtung sind auf dem nächsten G8-Gipfel zu erwarten. Italien, das seit Anfang 2009 den Vorsitz der G8 übernommen hat, ist vom Erreichen der 0,7%-Marke besonders weit entfernt.

Die Erfordernisse der Hilfsmaßnahmen werden einen Aufgabenwandel und eine neue Legitimation der multilateralen Geberinstitutionen mit sich bringen. Schon Ende des vergangenen Jahres haben die Weltbank und der Internationale Währungsfonds damit begonnen, in der Abfederung

der Krise prominente Positionen einzunehmen. Auch die regionalen Entwicklungsbanken wie die Interamerikanische, die Afrikanische, Asiatische und Karibische Entwicklungsbank, werden eine wichtige Rolle für die Empfänger spielen. Im Gegensatz zur Weltbank finanzieren diese Banken nur Projekte in ihrer Region, wodurch ihre Einflussmöglichkeiten und Akzeptanz in den jeweiligen Gebieten oft erheblich größer sind. Aber werden die in ihrer Funktion gestärkten multilateralen Geber das Stagnieren oder sogar einen Rückgang der bilateralen Entwicklungshilfe durch ihre Finanzkraft ausgleichen können?

Begrenzte Spielräume

Unter den gegenwärtigen Voraussetzungen müssen die quantitativen Kapazitäten der multilateralen Finanzinstitutionen als begrenzt eingeschätzt werden. Von dem für Notfälle bereitgestellten Ausleihpool des Internationalen Währungsfonds sind bereits knapp 16 % an Island und Osteuropa vergeben worden – 39 von 250 Milliarden Dollar. Die Weltbank kann ihre Kredite kurzfristig nicht beliebig ausdehnen und richtet ihre Bemühungen auf die jetzt unmittelbar betroffenen Schwellenländer. Doch was steht nach Ausschöpfung der mobilisierten Mittel noch für die am wenigsten entwickelten Länder bereit, bei denen sich die Folgen der Finanzkrise vielleicht erst in einigen Monaten oder Jahren zeigen werden? In der Tat gibt es die Einschätzung, dass die multilateralen Hilfsströme an den ärmsten Ländern vorbeigelenkt werden könnten, um systemische Risiken für die Finanzinstitutionen zu vermeiden. Helmut Reisen widerspricht dieser Auffassung: Erstens gebe es ein Bewusstsein dafür, dass viele arme Länder nicht aus eigener Schuld in die Krise geschlittert seien. Zweitens verhinderten die institutionellen Rahmenbedingungen der großen Geberorganisationen, dass die ärmsten Länder von Hilfsleistungen ausgeschlossen würden. Institutionell eingebettet in die Weltbank vergibt zum Beispiel die *International Development Association* (IDA) zinsfreie Kredite an die 78 ärmsten Länder – und ist damit schon jetzt einer der wichtigsten Akteure der Entwicklungshilfe: Der Anteil an offiziellen

Entwicklungshilfeleistungen, der von IDA-Zahlungen an arme Länder bestritten wird, wuchs in den vergangenen Jahren stetig an. Dennoch ist den betroffenen Institutionen ihr limitierter Handlungsspielraum bewusst. Neue Instrumente sollen helfen, diesen zu vergrößern.

Neue Instrumente?

Im Angesicht der schwindelerregenden Ausmaße, welche die schnell geschnürten nationalen Konjunkturpakete angenommen haben, erscheint die internationale Entwicklungshilfe von jährlich ungefähr 100 Milliarden geradezu unerheblich. Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wiecek-Zeul hat darum wiederholt gefordert, „so viel Geld wie irgend möglich“ zu mobilisieren. Doch wie soll dies bei der zu erwartenden Stagnation der bilateralen Finanzleistungen und der begrenzten Kraft der multilateralen Geber möglich sein?

Die Weltbank hat im Januar 2009 dazu aufgerufen, zur Unterstützung der ärmsten Länder einen internationalen Fonds zu gründen, den die Industriestaaten mit Anteilen aus ihren nationalen Konjunkturprogrammen befeuern sollen. Die berühmten 0,7 % werden auch hier wieder bemüht: Genau dieser Anteil soll aus den nationalen Rettungspaketen in einen Fonds zur Unterstützung der verwundbarsten Länder fließen. Konkret soll dieses Geld genutzt werden, um die Gesundheits- und Nahrungsmittelversorgung sowie ein Mindestniveau an Bildungsinvestitionen sicherzustellen. Den betreffenden Ländern würde so nicht nur ermöglicht, Investitionen vorzunehmen, welche die humanitären Folgen der Krise abmildern könnten. Ein solcher Fonds könnte auch zu Multiplikatoreffekten führen: Durch Investitionen in Infrastruktur und Bildung wird der Konsum in

den Entwicklungsländern angekurbelt, was sich in positiven Auswirkungen auf die Geberländer niederschlagen könnte.

Ein anderes Instrument, welches auf dem Globalen Entwicklungsforum der OECD diskutiert wurde, ist der Einsatz eines *Clean Development Mechanism*. Hierbei könnten zwei positive Faktoren miteinander verbunden werden: Zum einen, in der schwierigen Situation Umwelt- und Klimaschutz nicht aus den Augen zu verlieren; zum anderen, auch hier wichtige Multiplikatoreffekte herzustellen. Die Idee des *Clean Development Mechanism* ist nicht neu, sondern bereits im Kyoto-Protokoll festgehalten worden. Industrialisierte Volkswirtschaften sollen eine Verpflichtung zur Reduzierung ihrer CO₂-Emissionen eingehen und diese Reduzierung durch Investitionen in Projekte, die CO₂-Emissionen in Entwicklungsländern herunterfahren, umsetzen können. So könnten die Industrieländer die vergleichsweise teuren Investitionen bei sich zu Hause umgehen. Die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer würden durch die Zahlungen gestärkt.

Welche Maßnahmen auch immer diskutiert und umgesetzt werden – viel wird davon abhängen, welchen Weg die weltweite Rezession und die erhoffte anschließende Erholung der Märkte nehmen werden. Der Verlauf der Krise könnte eine L-, V- oder U-Form annehmen, also eine jahrelange Stagnation, einen relativ zügigen Aufschwung oder, wovon viele Experten ausgehen, eine schleppende Konjunkturbelebung bringen. Grundsätzlich werden aber nicht nur die Entwicklungsländer in Mitleidenschaft gezogen. Die Krise der Industrienationen steckt zwar die Schwellenländer und die ärmsten Staaten der Welt an. In einer globalisierten Welt bleibt dies jedoch nicht ohne Rückwirkungen auf die Industriestaaten selbst. Am Ende sind alle verwundbar.