

- ¹¹ DDA/BAWI, Grundlagen zum Bericht über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz, 1976-1985, Bern 1987, S. 92 und 137-138
- ¹² DDA/BAWI, Grundlagen zum Bericht über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz, op. cit. S. 143. Die in diesem und im folgenden Abschnitt gemachten Angaben sind zum großen Teil diesem Bericht entnommen.
- ¹³ DDA/BAWI Grundlagen zum Bericht über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz, op. cit., S. 200.
- ¹⁴ Man bezieht sich hier auf die von Albert Hirschman gemachte Unterscheidung zwischen dem "social overhead capital" und den direkt produktiven Aktivitäten. Cf. The Strategy of Economic Growth, Yale University Press, New Haven and London, 1958.
- ¹⁵ Beispielsweise kann man folgende Erfahrungen erwähnen:
 - BRD: Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (DEG), 1962 gegründet
 - United Kingdom: Commonwealth Development Corporation (CDC), 1948
 - Dänemark: Industrialization Fund for Developing Countries (IFU), 1967.

Prof. Dr. Jacques Forster, IUED, Genf

Peter Storer **DIE AUFLAGEN- UND SCHULDENPOLITIK DES INTERNATIONALEN WÄHRUNGSFONDS (IWF):** **DER FALL BRASILIEN 1982 - 1985**

1. Einleitung und Zielsetzung

Der Internationale Währungsfonds ist in den 80er Jahren wahrscheinlich stärker als in seiner Geschichte zuvor in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses getreten. Sowohl eine Häufung der einschlägigen wissenschaftlichen Publikationen während dieser Periode als auch die verschiedenen Protest- und Demonstrationsformen gegen IWF und Weltbank während deren gemeinsamer Jahrestagung in Berlin (1989) zeigen exemplarisch, daß man sich auf universitärer und Expertenebene, aber auch außerhalb dieser Kreise verstärkt mit der Politik des Währungsfonds auseinandergesetzt hat. Berechtigterweise konzentrierte sich das Interesse dabei auf die Anpassungs- und Schuldenpolitik des IWF:

Immerhin hat der IWF in den 80er Jahren (Stand: April 1989) insgesamt 291 (gegenüber 174 im Jahrzehnt davor) an strenge wirtschaftspolitische Auflagen gebundene Kredite (Stand-by und Erweiterte Fonds-Fazilität) - fast ausschließlich an Länder der Dritten Welt - vergeben. Das bedeutet, daß rund zwei Drittel aller dem Währungsfonds angehörenden Entwicklungsländer zwischen 1980 und 1990 zumindest ein IWF-Anpassungsprogramm durchgeführt haben.

Diese funktionelle Ausweitung steht in engem Zusammenhang mit dem Ausbruch der Schuldenkrise, in deren Verlauf in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geratene Entwicklungsländer nur nach der Einigung mit dem IWF zu den dringend benötigten Umschuldungen und neuen Krediten gelangten. Da die öffentlichen und privaten Gläubiger großen Wert darauf legten, daß der IWF für die umschuldenden Länder ein nach seinen Richtlinien konzipiertes wirtschaftliches Sanierungsprogramm erstellte, verfügte der in den Schuldenverhandlungen vertretene Währungsfonds auch über Möglichkeiten, die von Fall zu Fall ausgehandelten Umschuldungs- und Refinanzierungsbedingungen zu beeinflussen.

Zentraler Untersuchungsgegenstand dieses Beitrages¹ sind die konkreten Erfahrungen Brasiliens mit dem IWF zwischen 1982 und 1985. Abgeleitet von den weitverbreiteten Vorwürfen, IWF-Anpassungsprogramme würden Wachstumseinbußen und hohe soziale und politische Kosten nach

sich ziehen, soll für die im Rahmen des 1983 abgeschlossenen Kreditabkommens verordnete Auflagenpolitik eine Bilanz erstellt werden, in der Fragen nach dem ökonomischen Erfolg sowie der sozialen und politischen Verträglichkeit konstitutive Prüfsteine abgeben. Außerdem soll auch der Frage nachgegangen werden, welche Rolle der IWF bei den Schuldenverhandlungen Brasiliens mit den internationalen Geschäftsbanken gespielt hat. In Anlehnung an die Ergebnisse dieser Länderanalyse wird schließlich die Frage zu stellen sein, welche Reformforderungen an den Fonds herangetragen wären und in welcher Weise dieser auf die funktionellen Herausforderungen und den damit verknüpften Wandel im politischen und ökonomischen Umfeld reagiert hat.

Bei all dem sollte ein wesentlicher Faktor der IWF-Politik nicht unerwähnt bleiben: Organisation und Politik des IWF sind in ihrer derzeitigen Form Ausdruck der nach wie vor asymmetrisch verteilten politischen Macht, und die von einer stabilen Stimmenmehrheit der westlichen Industriestaaten abgesicherte IWF-Praxis, in außenwirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Länder der Dritten Welt zur Durchführung von seiner Auffassung nach richtigen Anpassungsschritten zu veranlassen, trägt neoimperialistische Züge. Für den Währungsfonds gilt besonders nach den Entwicklungen der 80er Jahre dasselbe wie für die gesamten West-Süd-Beziehungen: "Die Erste Welt ist zu stark und die Dritte Welt ist zu schwach, um einen partnerschaftlichen Dialog aufnehmen zu können."²

2. Das IWF-Anpassungsprogramm für Brasilien (1983 - 85): Merkmale, Ausrichtung und Qualität

Als die internationalen Geschäftsbanken v.a. als Reaktion auf das Zinsmoratorium Mexikos (August 1982) den Zufluß neuer mittel- und langfristiger Kredite an Schuldenländer der Dritten Welt praktisch stoppten und die Vergabe kurzfristiger Kreditmittel stark reduzierten, war die brasilianische Administration aus eigener Kraft nicht mehr länger in der Lage, das wackelige außenwirtschaftliche Gleichgewicht zu halten. Ähnlich wie in Mexiko mußten Überbrückungskredite bereitgestellt werden, um die Solvenz Brasiliens wenigstens kurzfristig zu gewährleisten.

Die unumgängliche Inangriffnahme der akuten Finanzprobleme über Umschuldungs- und Refinanzierungsverhandlungen mit den Gläubigerbanken war für Brasilien, wie für alle übrigen Schuldenländer, aber nur über den zuverläßigen Abschluß eines Bereitschaftsabkommens mit dem IWF möglich. Parlaments- und Regionalwahlen abwartend, trat die brasilianische Regierung erst im November 1982 mit einem Ansuchen um Inanspruchnahme der Erweiterten Fonds-Fazilität offiziell an den IWF heran

und unterzeichnete schließlich am 6. Jänner 1983, nach nur 18tägigen Verhandlungen mit der IWF-Mission, die sogenannte "Absichtserklärung". Ungeachtet der Tatsache, daß auf diese erste bis Dezember 1984 sechs weitere Absichtserklärungen folgten, läßt es insbesondere die Analyse der Leistungskriterien, die jedem IWF-Programm wie ein Bauplan zugrundeliegen, zu, ein schlüssiges Gesamtbild von den Merkmalen und Zielen des für Brasilien konzipierten Anpassungsprogramms zu zeichnen:

Entsprechend seinem Mandat ging es dem IWF grundsätzlich um die Wiederherstellung einer tragbaren Zahlungsbilanzposition. Auf die konkrete Situation übertragen bedeutete dies, kurz- bis mittelfristig dafür zu sorgen, daß Brasilien durch eine Anpassung im Inneren und eine Anpassung nach außen (die im Falle von Devisenengpässen durch die Stundung und Refinanzierung der Auslandsschulden unterstützt werden sollte) zahlungsfähig und -willig bleibt. Schuldenerleichterungen zählten 1983 noch nicht zum Repertoire der IWF-Schuldenpolitik.

Da der IWF wie in fast allen seinen damaligen Anpassungsprogrammen auch die Zahlungsbilanzschwierigkeiten Brasiliens hauptsächlich auf eine exzessive inländische Gesamtnachfrage (Privater Konsum + private Investitionen + Staatsausgaben) zurückführte, bestand die Grundstrategie des Programms darin, diesen Nachfrageüberhang zu beschneiden. Eine reduzierte Inlandsnachfrage sollte, flankiert von einer Abwertung der brasilianischen Währung, in weiterer Folge Handelsbilanzüberschüsse und eine günstige Leistungsbilanz ermöglichen.

Die geraffte Darstellung von zwei der insgesamt fünf Leistungskriterien³ soll im folgenden die Ausrichtung des Anpassungsprogramms verdeutlichen und die wesentlichen Züge der IWF-Wirtschaftsideologie erkennen lassen:

2.1 Leistungskriterium zur Verringerung des Budgetdefizits

Zielgrößen für das Defizit des öffentlichen Sektors waren in Brasilien sicherlich das wichtigste Leistungskriterium für die Anpassung im Inneren. Rigorose Obergrenzen für die Staatsausgaben sollten die inländische Gesamtnachfrage drücken und für die erwünschten Anpassungseffekte - Rückgang der Importnachfrage bei ansteigenden Exporten, Stabilisierung des Preisniveaus - sorgen. Konzeptionelle Schwächen dieses Leistungskriteriums (den in absoluten Zahlen festgesetzten Richtwerten lagen klare Fehlprognosen des "staff" bezüglich der Entwicklung des Preisniveaus zugrunde, wodurch die Obergrenzen letztendlich unmöglich einzuhalten waren) zeichneten dabei aber v.a. im ersten Programmjahr für die mehrmalige Korrektur der Absichtserklärungen verantwortlich.⁴ Zwar wurde das

funktionelle Defizit des öffentlichen Sektors (Defizit aus laufenden Operationen) von 6,2 % (1982) über 1,9 % (1983) in einen Überschuß von 0,2 % des BIP (1984) verkehrt, doch hat sich der Anteil des Gesamtdefizits (wenn man die aus der öffentlichen Verschuldung erwachsenden Ausgaben einbezieht) im selben Zeitraum von 15,8 % auf 18,6 % und schließlich 20,5 % des BIP ausgedehnt. D.h. obwohl der brasilianische Staat seine Ausgaben zwischen 1982 und 1985 deutlich zurückgeschraubt hat, ist sein Defizit aufgrund der kontinuierlich gestiegenen Aufwendungen für die Bedienung der In- und Auslandsschulden rapid angewachsen. Wie er insgesamt sein Instrumentarium zur Bekämpfung des staatlichen Defizits nur ungenügend an die spezifischen brasilianischen Verhältnisse adaptiert hat, hat der IWF auch den Umstand vernachlässigt, daß die öffentlichen Finanzen ohne eine dauerhafte Lösung der Schuldenprobleme wohl nicht zu sanieren waren.

Die IWF-Anpassungsforderungen gegenüber dem öffentlichen Sektor machten in Summe dessen Intention deutlich, mehr Markt in die brasilianische Wirtschaft zu bringen und vom Staat generell ein wirtschaftspolitisches Leisetreten zu erreichen. Seine Auflagen haben zu den bestehenden, innerhalb des Staatsapparats und von den anderen Klassen auf die Staatsklasse ausgeübten Pressionen internationale Pressionen hinzugefügt, die den bereits existierenden Entstaatlichungsdruck in Brasilien noch verstärkten.⁵

2.2 Obergrenzen für Inlandskredite

Ähnliches gilt im Grunde auch für das zweite auf die interne Anpassung abzielende Leistungskriterium. Im Sinne seines monetaristischen Ansatzes fixierte der IWF (ebenfalls in absoluten Zahlen ausgedrückte) Grenzwerte für die Zunahme der Inlandskredite, womit er beabsichtigte, die inländische Nachfrage durch die Kontrolle der Geldmenge so zu steuern, daß sie mit den quantitativen Zielen bezüglich der Eindämmung des Budgetdefizits und der Inflation bzw. bezüglich der Veränderung der Währungsreserven korrespondierten. Obschon sich aus der Entwicklung der sieben Absichtserklärungen eine deutliche Tendenz zur sukzessiven Verschärfung der Kreditobergrenzen feststellen läßt, gingen die Anpassungsforderungen in diesem Punkt nicht so weit wie im Fall des Budgetdefizits.⁶

Ebenso wie die Kürzungen der Staatsausgaben hat die restriktive Geldpolitik der Jahre 1983 und 1984 - wenngleich in geringerem Umfang - dazu beigetragen, die Wirtschaftsaktivitäten zu bremsen, ohne im Gegenzug ein Absinken der Inflationsrate herbeiführen zu können. Gemeinsam mit dem Leistungskriterium zur Bekämpfung des Budgetdefizits war die rigoro-

se Begrenzung der Inlandskredite (wenn auch in einem nicht quantifizierbaren Ausmaß) 1983 für die schwersten Wachstumseinbußen der brasilianischen Wirtschaft seit den 30er Jahren mitverantwortlich.

Würde man sich - wie dies der IWF vielfach tut - bei der Evaluierung des IWF-Programms primär an den Entwicklungen der makroökonomischen Indikatoren von Tabelle 1 orientieren, erhielte der IWF im Fall Brasilien wohl mehrheitlich gute Zensuren. Trotzdem ist der IWF-Anpassungspolitik am Ende einer eingehenden Analyse ein insgesamt schlechtes Zeugnis auszustellen:

Tabelle 1: Makroökonomische Daten, 1982 - 1984

	1982	1983	1984
Wachstum des BIP in %	0,9	-3,2	4,5
Inflation/Jahr	99,7	211	223,8
Investitionsquote (% des BIP)	21,2	16,9	16,4
Handelsbilanz (Mrd. Dollar)	0,8	6,5	13,1
Leistungsbilanz	-14,7	-6,1	0,6
Saldo der Zahlungsbilanz	-8,9	-3,3	7,0
gesamte Nettoauslandsschulden	79,2	87,1	87,8
Schuldendienstquote	103	71	53

Quellen: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Länderbericht Brasilien (1988); A. Barros de Castro/F. E. Pires de Souza, *A economia brasileira em marcha forçada* (Die brasilianische Wirtschaft am Gewaltmarsch), (1985), S. 180; eigene Berechnungen.

Angesichts der günstigen außenwirtschaftlichen Anpassungsaussichten Brasiliens waren v.a. die Auflagen in bezug auf die staatliche Ausgabenpolitik unnötig hart gewählt worden. So war die außenwirtschaftliche Abhängigkeit Brasiliens schon in den 70er Jahren - wenngleich zum hohen Preis einer späteren Abhängigkeit in Form erdrückender Auslandsschulden - durch umstrittene, aber ambitionierte Importsubstitutions- und Investitionsprojekte im Rahmen des "II. Nationalen Entwicklungsplans" (II PND) in ihrer Substanz verringert worden. Die 1984 einsetzende wirtschaftliche Erholung war in erster Linie den außergewöhnlichen Handelsbilanzüberschüssen zuzurechnen, die ihrerseits v.a. Anpassungsschritten im Zuge des II PND zuzuschreiben waren. Die IWF-Anpassungsmaßnahmen hatten dazu keinen entscheidenden Beitrag geleistet.

Trotz der vom IWF durchgesetzten kontraktiven Geldmengen- und Budgetpolitik haben sich mit der Inflation und der staatlichen Inlandsverschul-

dung zwei zentrale Probleme der brasilianischen Ökonomie im Laufe des Programms weiter verschärft. Auch wenn die Auswirkungen des Anpassungsprogramms insgesamt nicht zu hoch angesetzt werden dürfen (weder ist der Währungsfonds mit sämtlichen negativen noch mit allen positiven ökonomischen Veränderungen während der Programmperiode in Verbindung zu bringen), hatten ihm bremsende Effekte auf die Wirtschaftsaktivitäten an, denen keine signifikanten internen Anpassungserfolge gegenüberstanden.

3. Soziale und sozialpolitische Auswirkungen des IWF-Anpassungsprogramms

Angesichts "der dringenden Bedürfnisse der armen Schichten, was die angemessene Ernährung, den Gesundheitszustand, die Wohnsituation, die Versorgung mit Wasser und sanitären Anlagen betrifft",⁷ warnten u.a. auch die beiden Weltbankmitarbeiter P. Knight und R. Moran in ihrer 1981 veröffentlichten Brasilienstudie vor einer fortgesetzten Nichtbeachtung der sozialen Frage.

Der IWF hat 1983/84 durch seine strengen Auflagen aber die Fähigkeit der Regierung - einmal abgesehen von deren mangelnder politischer Bereitschaft - verringert, die akkumulierten sozialen Defizite abzubauen. Was dem IWF von Kritikern vielfach vorgeworfen wurde, erfuhr durch die Erfahrungen Brasiliens eine Bestätigung: Wenn überhaupt, hat der Währungsfonds auf die soziale Verträglichkeit seines Anpassungsprogramms nur am Rande geachtet.

Gesicherte quantitative Aussagen über den Anteil des IWF an den sozialen Veränderungen und sozialpolitischen Bewegungen während (und nach) der Programmphase sind in Anbetracht der komplexen (Wechsel-) Wirkungszusammenhänge freilich nur begrenzt möglich. Dieses Hemmnis legt ein besonders behutsames Knüpfen kausaler Zusammenhänge nahe. Auf die Ursache-Wirkung-Problematik soll deshalb ganz bewußt vor den nachfolgenden Ausführungen hingewiesen werden, in denen

- a) ein Zusammenhang zwischen den IWF-Anpassungsforderungen und den sozialen Folgen der Rezession sowie
- b) ein Zusammenhang zwischen IWF-Forderungen und den staatlichen Aufwendungen für Sozialpolitik sowie zwischen IWF-Forderungen und der Entwicklung der brasilianischen Lohnpolitik angenommen und untersucht wird.

3.1 Die sozialen Folgen der Rezession

Die tiefe ökonomische Krise zwischen 1980 und 1983 hat die Lebensbedingungen für die Mehrheit der brasilianischen Bevölkerung merklich erschwert. Alle relevanten Sozialindikatoren verzeichneten in diesem Zeitraum massive Verschlechterungen. Der IWF hat den konjunkturellen Einbruch zwar mit Sicherheit nicht verursacht, seine strengen Auflagen haben die Wirtschaftsaktivitäten in einer bereits krisenhaften Phase aber weiter akzentuiert. So gesehen trägt der Fonds für (allerdings kaum meßbare) Teile der sozialen Rezessionsfolgen von 1983 die politische Mitverantwortung. Die hohen sozialen Kosten für die Bevölkerung lassen sich ohne Schwierigkeiten belegen:

- Die "offene Arbeitslosenrate", die nur die offiziell um Arbeit suchenden Beschäftigungslosen einschließt, ist 1983 auf 6,3 % - gegenüber 5,6 % im Vorjahr - angestiegen.
- Der wahre Umfang der Krise am brasilianischen Arbeitsmarkt läßt sich erst anhand der Ausdehnung des informellen Sektors ermessen. Gegenüber 1982 nahm der Anteil der im informellen Sektor beschäftigten urbanen Arbeitskräfte 1983 um 19,2 % (d.h. um 2,9 Mio.) auf geschätzte 18 Mio. zu.⁸
- Der reale Mindestlohn lag im November 1983 um fast 10 % unter jenem vom November 1981.
- Auch als Folge davon kletterte der Gini-Koeffizient für die Einkommenskonzentration zwischen 1981 und 1983 von 0,576 auf 0,595.⁹
- Ganz allgemein führte diese Rezession zu einer deutlichen Zunahme der relativen und absoluten Armut.

3.2 Brasiliens Sozialpolitik zwischen innerer und äußerer Obstruktion

Für C. Aguiar de Medeiros hat die Wirtschaftskrise der 80er Jahre die Unfähigkeit des brasilianischen Sozialsystems offenbart, die von der Rezession hervorgerufenen sozialen Erschütterungen auch nur minimal zu dämpfen.¹⁰

Primär an finanziellen Maßstäben gemessen, können aus der Entwicklung der brasilianischen Sozialpolitik während der IWF-Präsenz folgende Rückschlüsse gezogen werden:

Wie auch Tabelle 2 zeigt, haben die für den Sozialbereich bestimmten Ressourcen und damit das Volumen der staatlichen Sozialpolitik 1983 und 1984 insgesamt und in praktisch allen Teilsektoren abgenommen.

Tabelle 2: Entwicklung der staatlichen Sozialausgaben nach Sektoren (jährl. Veränderung in %)

Sektoren	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Leistungen der Sozialversicherung	4,8	12,8	-11,1	-10,9	1,7	14,7
Ausgaben für Erziehung	4,8	12,0	-22,4	-3,8	41,4	35,6
Ausgaben für Wohnungsbau	4,6	-5,1	-11,9	-38,3	-53,7	-
Ausgaben für Wasserversorgung u. Kanalisation	48,0	-12,5	-17,1	-30,6	47,1	-4,5
Ausgaben im Gesundheitsbereich	-5,3	3,7	-16,1	4,4	14,3	7,9

Zit. nach: David Kupfer/C. Manso/M. Vianna/P. Faveret/M. Stein/S. Accioli, *Impactos económicos do gasto social do Brasil. Relatório de pesquisa* (Wirtschaftliche Auswirkungen der Sozialausgaben in Brasilien. Forschungsbericht), Rio de Janeiro (1988), S. 173 (ohne Quellenangabe).

Anteilmäßig gingen die staatlichen Ausgaben für Soziales dabei ungleich stärker (um 18,5 und 18,4 %) zurück als die gesamten Staatsausgaben (um 5,6 und 5,0 %).

Gleichzeitig haben sich, v.a. als Folge der Wirtschaftskrise, auch die budgetären Voraussetzungen des Sozialversicherungssystems verschlechtert.

Der IWF hat durch seine restriktiven Auflagen im Bereich des Staatshaushalts zwar der brasilianischen Sozialpolitik sowie sämtlichen Staatsaktivitäten enge finanzielle Grenzen gesetzt, die überproportional starke Vernachlässigung der Ausgaben für Soziales ist jedoch in erster Linie auf die relative soziale Indifferenz der Regierung Figueiredo und nicht auf die Einflußnahme des IWF zurückzuführen. Der Währungsfonds ist sicherlich nicht für die hohen sozialen Defizite in der brasilianischen Gesellschaft verantwortlich zu machen; sein Anpassungsprogramm muß allerdings deshalb kritisiert werden, weil es ungeachtet dieser Defizite a) einen Anstieg der sozialen Schulden bewirkt und b) deren Begleichung behindert hat.

3.3 Die Entwicklung der brasilianischen Lohnpolitik und ihre Determinanten

Zusammen mit dem Abbau von Arbeitsplätzen und dem realen Rückgang des gesetzlich fixierten Mindestlohns hat eine restriktive Lohnpolitik in den Jahren 1983 und 1984 zu einer empfindlichen Verschlechterung der Einkommensverhältnisse der brasilianischen Arbeiterklasse und der lohn-

abhängigen Mittelklasse geführt. Speziell darum war zu klären, in welchem Umfang der IWF, der von der brasilianischen Regierung in verschiedenen Dokumenten explizit Reallohnsektungen gefordert hat, die brasilianische Lohnpolitik während der Programmperiode tatsächlich mitbestimmte. Zu diesem Zweck galt es, die lohnpolitischen Veränderungen anhand der vorgenommenen rechtlichen Modifikationen bei der Anpassung der Löhne an die Inflationsrate operationalisierbar zu machen.¹¹

Die Prüfung der Frage, aus welchen Antrieben die rechtlichen Rahmenbedingungen verschärft bzw. liberalisiert wurden, erbrachte schließlich, daß die brasilianische Regierung in Phasen, in denen ihre wirtschaftspolitische Autonomie aufgrund akuter Devisenprobleme u.a. durch den Währungsfonds stark eingeschränkt war, eine restriktivere Lohnpolitik verfolgte als in Phasen, in denen sie über einen breiteren außenwirtschaftlichen Handlungsspielraum gegenüber dem IWF (und den Gläubigerbanken) verfügte. Dies legte die einfache Schlußfolgerung nahe, daß die Regierung Figueiredo die Lohngesetzgebung immer nur deshalb und dann verschärfte, weil und wenn der IWF es von ihr verlangte. Bei genauerer Betrachtung der Entscheidungsprozesse, aus denen die beiden restriktivsten Gesetzesverordnungen (GV 2012: von Jänner - Mai 1983 und GV 2045: von Juli - Oktober 1983 in Kraft) resultierten, mußte dieser Rückschluß jedoch relativiert werden.

Der Erlaß der GV 2012 (die für die untersten drei Einkommensgruppen zwischen einem und zehn Mindestlöhnen reale Lohneinbußen bedeutete) war nicht auf Interventionen des IWF zurückzuführen, sondern ging primär aus einem von der Regierung selbst dominierten und unabhängig vom Fonds verlaufenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß hervor.

Dagegen wurde die GV 2045 (die für die beiden untersten Einkommensgruppen zwischen einem und sieben Mindestlöhnen mit realen Lohnkürzungen verbunden war) auf massiven Druck des Währungsfonds durchgesetzt.

Der unmittelbare Zugriff des Fonds auf die brasilianische Lohnpolitik blieb somit auf die Phase zwischen Mai und November 1983 begrenzt.

4. Die politischen Folgen des IWF-Anpassungsprogramms

Wie es soziale Grenzen der IWF-Anpassung gibt, existieren auch politischen Grenzen. Diese sind dort anzusetzen, wo der IWF Anpassungsmaßnahmen verlangt, die geeignet sind, die Regierung und von Maßnahmen betroffene Interessen(gruppen) soweit zu polarisieren, daß sich eine oder mehrere Seiten zu Reaktionen veranlaßt sehen, die ernste politische Konflikte zur Folge haben.

Kausale Zusammenhänge zwischen IWF-Auflagen und politischen Veränderungen während der Programmphase sind äußerst schwer nachzuweisen, sodaß, abgesehen von der Generalformel, nach der auf jede Regierung, die sich im Rahmen eines IWF-Programms verpflichtet, Anpassungsmaßnahmen durchzuführen, der innenpolitische Druck zunimmt, die Frage, inwieweit der IWF diese Grenzen in Brasilien überschritten hat, nur lückenhaft beantwortet werden kann.

Nachweislich hat dies der IWF nur im Konflikt um die rechtliche Normierung der brasilianischen Lohnpolitik getan: unter starkem außenwirtschaftlichen Druck hat die Regierung im Oktober 1983 versucht, die Zustimmung des Parlaments zur heftig umstrittenen Gesetzesverordnung 2045 (siehe oben) sicherzustellen, indem sie Notstandsmaßnahmen über den Bundesdistrikt Brasilia - Sitz der nationalen Exekutive und Legislative - verhängte. Als das Abgeordnetenhaus trotz dieses Einschüchterungsversuchs die Billigung des Lohndekrets verweigerte, bestand kurzzeitig die Gefahr, daß der Konflikt zwischen Regierung und der stark mobilisierten Opposition außer Kontrolle geriet.

Darüber hinaus war es der brasilianischen Regierung aber zumeist gelungen, den infolge des verordneten Sparkurses angewachsenen innenpolitischen Druck in geordnete Bahnen zu lenken. In der Gesamtheit seiner Faktoren hat das Anpassungsprogramm aber sicherlich dazu beigetragen, die Geschwindigkeit des demokratischen Öffnungsprozesses und die Ablösung der Militärs durch ein ziviles Regime zu beschleunigen. In diesem Zusammenhang darf aber nicht übersehen werden, daß die destabilisierende Wirkung von IWF-Programmen nicht nur autoritäre und semi-demokratische, sondern in zumeist höherem Maße auch demokratisch legitimierte Regierungen erfaßt.

5. Die Schuldenpolitik des IWF am Beispiel Brasilien

In Anbetracht der prekären finanziellen Situation des Landes war die brasilianische Regierung Ende 1982 gezwungen, sich an den IWF zu wenden, wollte sie zu Umschuldungs- und Refinanzierungsabkommen mit den Gläubigerbanken gelangen. Nach offiziellen Angaben der Brasilianischen Zentralbank betrugen die gesamten Bruttoauslandsschulden Brasiliens 1982 38,2 Mrd. US-Dollar. 16 % davon entfielen auf kurzfristige Verpflichtungen, über 70 % der mittel- und langfristigen Forderungen auf Geschäftsbanken, und rund zwei Drittel der mittel- und langfristigen Schulden waren Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand oder vom Staat garantiert. Der Ausgleich der Zahlungsbilanz konnte 1982 nur noch mit Hilfe von Überbrückungskrediten und durch den fast vollständigen Abbau der Währungsreserven erreicht werden. Der größte Schuldner der Dritten Welt war de facto zahlungsunfähig.

Trotz des eigentlich hohen Drohpotentials,¹² das eine eventuelle Zahlungseinstellung in sich barg, befand sich die brasilianische Regierung vor Beginn der Schuldenverhandlungen in einer denkbar schwachen Position. Gerade deshalb hätte der IWF, der v.a. in den beiden ersten der drei hier behandelten Schuldenrunden eine aktive Rolle spielte, den Interessen Brasiliens - wenn überhaupt - am ehesten in seiner Funktion als Vermittler zwischen Gläubigern und Schuldern, d.h. durch den Eintritt für eine adäquate Modifizierung der quantitativen und qualitativen Bedingungen des brasilianischen Schuldendienstes nützen können. Die wesentlichen Merkmale aller drei Schuldenrunden zeigen aber, daß die Koordinationsarbeit des IWF aus brasilianischer Sicht mit keinen erkennbaren Verbesserungen der Schulden-situation verbunden war:

In keiner der drei Verhandlungsrunden (noch am ehesten in der dritten, die allerdings zu keinem Abschluß gelangte) wurden Umschuldungs- und Refinanzierungsbedingungen ausgehandelt, die für Brasilien mehr als nur kurzfristige finanzielle Erholungsphasen bedeuteten. In der ersten Runde reichte die Versorgung mit neuen Krediten nicht einmal dafür aus, die Devisenbedürfnisse des Landes für 1983 zu decken.¹³

Auch die bescheidenen Erleichterungen der (Rück-)Zahlungsbedingungen waren nicht mehr als kosmetische Korrekturen, die das Fehlen einer echten Lösungsstrategie überdecken sollten.

Tabelle 3: Schuldenabkommen Brasiliens mit den privaten Gläubigerbanken - 1983 - 1985

	Phase I (25. 2. 1983)	Phase II (27. 1. 1984)	Vertragsentwurf der Phase III (Februar 1985)
"fresh money" (in Mrd. Dollar)	4,4	6,4	-
Umstrukturierte			
Amortisationen	4,3	5,4	44,0
Fälligkeiten	8 Jahre	9 Jahre	bis 16 Jahre
Freijahre	2,5	5	7
spread/LIBOR	2 1/8 %	2 %	1 1/8 %
Flat fee	1,5 %	1 %	-
Handelskredite (in Mrd. Dollar)	10,4	9,8	9,8
Interbanklinien (in Mrd. Dollar)	6,0	5,4	6,0

Quelle: In adaptierter Form übernommen von Paulo Nogueira Batista Jr., *Negociação financeira externa: resultados iniciais e problemas pendentes* (Externe Finanzverhandlungen: Anfangsergebnisse und unerledigte Probleme). Text zur Diskussion Nr. 11 (1986), Fundação Getúlio Vargas, Tabelle 1, S. 9.

Eine resümierende Nutzenanalyse der drei zwischen 1982 und 1985 durchgeführten Schuldenverhandlungen sowie der Koordinationstätigkeit des IWF gelangt zu folgenden Schlüssen:

1. Die maßgeblichen Vermittlungsaktivitäten des IWF im Rahmen der beiden ersten Schuldenabkommen haben nicht dazu beigetragen, die Schuldensituation Brasiliens zu verbessern. Eher umgekehrt hat der Fonds die brasilianische Regierung zur Annahme des für sie nachteiligen Umschuldungsschemas gedrängt, hat den kurzfristigen und scheinbaren Lösungsansatz der ersten Schuldenrunde mitgetragen, dabei aber nicht einmal dafür sorgen können, daß Brasilien wenigstens innerhalb dieser kurzen Fristen die erforderlichen Neukredite erhielt.
2. Weit positiver als die "Erfolgsbilanz" Brasiliens liest sich jene der Gläubigerbanken. V.a. die großen US-Banken haben nicht nur ihre Hauptziele, d.h. die für sie bedrohliche Situation zu entschärfen und Zeit für notwendige Anpassungsmaßnahmen zu gewinnen, erreicht, sondern haben es sogar verstanden, die Umschuldungsaktionen in ein für sie lukratives Geschäft umzuwandeln. U.a. auf diese Weise ist es ihnen gelungen, die Schuldenkrise, die 1982/83 noch Schuldner und Gläubiger gleichermaßen bedrohte, sukzessive zu einer Krise nur der Schuldenträcker zu machen.
3. Insgesamt zeigen die Erfahrungen Brasiliens zwischen 1982 und 1985, daß der IWF dort - und nicht nur dort - nicht in der von ihm selbst beanspruchten Rolle als unabhängiger Vermittler zwischen Gläubiger- und Schuldnerinteressen aufgetreten ist. Vielmehr ist das Vorgehen des Fonds in erster Linie der Interessenlage der von Zahlungseinstellungen unmittelbar bedrohten US-Großbanken entgegengekommen. Die IWF-Schuldenpolitik hat aber auch den Organisationsinteressen des Fonds genützt, hat sie es ihm doch sowohl ermöglicht, seine Funktionen und seine Bedeutung im internationalen System auszubauen, als auch - gemäß seines politischen Auftrags - an der Abwendung drohender Turbulenzen im internationalen Finanzgefüge mitzuwirken. Drittens hat der IWF durchaus auch im Sinne der führenden westlichen Industrienationen (und in Kooperation mit ihnen) gehandelt, denen natürlich stark daran gelegen sein mußte - v.a. den USA -, ernsthaften Bedrohungen ihres nationalen Bankensystems entgegenzuwirken.

6. Ausblicke

Die im Fall Brasilien sichtbar gewordenen und durch andere Länderanalysen untermauerten Schwächen der IWF-Anpassungspolitik werfen verschiedene weiterführende Fragen bezüglich geeigneter Reformschritte und der grundsätzlichen Reformierbarkeit des IWF auf. Auch wenn die Ansichten darüber, was an der Auflagenpolitik in welcher Form zu ändern ist,

auseinanderklaffen, wird hier die Auffassung vertreten, daß notwendige Reformen vorrangig an zwei zusammenwirkenden Punkten ansetzen müssen:

- a) Der primär auf nachfragebeschränkenden und monetaristischen Grundsätzen basierende wirtschaftspolitische Ansatz des Währungsfonds ist nicht geeignet, einen erfolgreichen Anpassungsprozeß in Gang zu setzen und daher reformbedürftig.
- b) Die Auflagen der Anpassungsprogramme müssen in jedem Fall so weit modifiziert werden, daß sich die bislang häufig allzu hohen sozialen und politischen Programmkosten in Zukunft auf ein mögliches Minimum beschränken.

In welche Richtung sollen die Konditionalität und der wirtschaftspolitische Ansatz des IWF aber korrigiert werden?

Soll dies - einer realistischen Sichtweise folgend - eher durch weniger und flexibler gehandhabte Konditionen geschehen, oder soll es über eine expansive und aggressive Konditionalität erfolgen - wie dies ein stark normativer Ansatz empfiehlt -, um breiter angelegte Ziele, wie Beschäftigung, Entwicklung und die Beseitigung struktureller Defizite wahrnehmen zu können?

Letztere tiefgreifende Reformen wären im IWF aber nur nach einer Veränderung der internen Machtverhältnisse vorstellbar; zu gefestigt ist der organisatorische Aufbau und zu sehr sorgen die endogenen Variablen der Fondspolitik für Kontinuität.

Wie auch die Entwicklungen in den 80er Jahren gezeigt haben, bestehen für stärker am realistischen Ansatz orientierte - und darum gemäßigte - Reformvarianten vergleichsweise bessere Chancen auf politische Umsetzung. Zwar hat die Konditionalität in diesem Zeitraum keine substantiellen Änderungen erfahren, doch hat der IWF in den letzten Jahren einige Reformschritte gesetzt, die auf einen langsamen Umdenkprozeß hindeuten, obgleich "die Rhetorik im IWF der Realität der Programme immer noch etwas vorseilt".¹⁴

- Immer stärker - wie z.B. im Jahresbericht 1989 - wird auf Fondsseite die Notwendigkeit einer wachstumsorientierten Anpassung betont.
- Die Anzahl der Leistungskriterien, die z.T. auch flexibler gehandhabt werden, wurde reduziert, die Berichtsfristen von drei auf sechs Monate ausgedehnt.¹⁵
- Die Fondsmissionen sind seit kurzem angewiesen, die soziale Verträglichkeit der Anpassungsprogramme mit den Behörden des Kreditnehmerlandes zu diskutieren.¹⁶ (Wichtig und sinnvoll wäre es in diesem Zusammenhang, die Wirtschaftsexperten von IWF und Weltbank mit Fachleuten in sozialen, politischen und ökologischen Belangen zu ergänzen.¹⁷)

- Nicht von ungefähr haben in den vergangenen Jahren auch Fondsstudien über die soziale Wirkung und Verträglichkeit seiner Programme aufgenommen, die sich dafür aussprechen, die Anpassungskosten für die ökonomisch schwächsten Gruppen möglichst gering zu halten bzw. so gut wie möglich abzufedern.

Eine echte Wandlung hat der IWF in seiner Schuldenpolitik vollzogen. Während er in den ersten sechs Jahren nach Ausbruch der Schuldenkrise jede Art von Schuldenstreichungen ablehnte, betrachtet er Schulden- und Schuldendienstreduktionen nun als wichtiges Element der neuen Lösungsstrategie. Diese Neuorientierung ist v.a. als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen und eine daraus resultierende Neuinterpretation der Problemlage durch die Gläubigerregierungen und z.T. auch durch die Gläubigerbanken zu verstehen. In den kommenden Jahren wird das bisherige Junktim, das die Zustimmung zu Umschuldungsvereinbarungen an den Abschluß von IWF-Programmen knüpfte, also voraussichtlich in leicht modifizierter Form auch bei Schuldenreduktionsverhandlungen weiterbestehen.

Nicht zuletzt infolge dieser Perspektive stellt sich am Ende dieses Beitrags die Frage, was die Anpassungspolitik des IWF in ihrer heutigen Form und was eine reformierte Anpassungsstrategie für die Nord-Süd-Beziehungen leisten kann:

Gewöhnlich wird die Macht des IWF - vielfach ganz bewußt - zu hoch gehandelt. Dennoch kann man davon ausgehen, daß seine vermehrt an den low-income countries orientierte Auflagenpolitik (die Schaffung einer Strukturanpassungsfazität und einer Sonderstrukturanpassungsfazität belegt diese Hinwendung) in z.T. erheblicher Weise die Entwicklungsprozesse zahlreicher Länder der Dritten Welt beeinflusst.¹⁸

In der augenblicklichen Situation wären daher IWF-Anpassungsprogramme ein wünschenswertes und realistisches Ziel, die zur Stabilisierung der Zahlungsbilanzposition beitragen, ohne unnötige soziale und politische Härten zu verursachen, und deren Inhalte an die dringlichen Strukturreformaufgaben des betreffenden Landes adaptiert werden. V.a. aufgrund der mangelnden sozialen und politischen Sensibilität im IWF sowie fragwürdiger wirtschaftspolitischer Maximen, die den spezifischen Strukturen in den Programmländern nur unzureichend Rechnung tragen, ist gegenwärtig zu bezweifeln, ob der IWF in der Lage ist, diesen Ansprüchen gerecht zu werden. Jede Annäherung an sie ist für den Fonds aber Voraussetzung und Chance

- für die Überwindung seines negativen Image (die Abkehr von der Praxis, Verhandlungen und Verhandlungsergebnisse möglichst geheim zu halten, würde ferner den häufig auftretenden Mißverständnissen und Gerüchten vorbeugen)

- für mehr Kooperation und weniger Sanktion - trotz existierender Handikaps, wie korrupter Staatsklassen - zwischen IWF und seinen Programmländern

- für eine mit entwicklungspolitischen Zielen harmonisierende, weil nicht primär auf der Erwirtschaftung von Devisen fußende, Signalfunktion (Katalysatorfunktion) für private Investoren und Kreditgeber sowie auch für öffentliche Kredite und Entwicklungshilfe.

Inwieweit sich die IWF-Politik tatsächlich dem hier vorgezeichneten Ziel nähern kann, hängt insbesondere von der Entwicklung seiner exogenen Determinanten,¹⁹ v.a. dem politischen Willen der westlichen Industrienationen, ab. Vom IWF sind - wie bisher auch - keine politischen Alleingänge zu erwarten. Seine Auflagenpolitik war und ist im wesentlichen das Abbild davon, wie der Westen mit den Problemen des Südens umgeht und diese mit den eigenen Interessen abstimmt. Erst wenn es in diesem Bereich zu Änderungen kommt, wird sich auch die Politik des Internationalen Währungsfonds ändern.

ANMERKUNGEN

¹Der Autor versucht eine komprimierte Wiedergabe der wichtigsten Untersuchungsergebnisse seiner 1989 an der Universität Salzburg verfaßten Diplomarbeit über "Die Auflagen- und Schuldenpolitik des Internationalen Währungsfonds in den 80er Jahren. Parameter, Qualität und Entwicklungstendenzen aus allgemeiner Sicht und gezeigt am Beispiel Brasilien". Die Grundlage der Recherche bildete ein viermonatiger Forschungsaufenthalt in Rio de Janeiro.

²Nuscheler, Franz, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Bonn (Neue Gesellschaft), 1987², S. 61.

³Neben den Zielgrößen für die Verringerung des Budgetdefizits und den Obergrenzen für Inlandskredite bildeten folgende drei Leistungskriterien den Kern des Anpassungsprogramms: Grenzen für die Neuverschuldung im Ausland; Richtwerte für die Veränderung der internationalen Währungsreserven; Vorgaben zur Abwertung des brasilianischen Cruzeiro gegenüber dem US-Dollar.

⁴Wiederholte Überschreitungen der vereinbarten Leistungskriterien hatten drei Anträge um Modifikation der Zielgrößen und zwei Ansuchen um Verzicht auf fixierte Programmbestimmungen zur Folge; zweimal wurde das Programm ausgesetzt, zuletzt im März 1985, dem vorzeitigen Abbruch des Abkommens.

⁵Nach einem Bericht der SEST (Staatssekretariat zur Kontrolle der Staatsunternehmen in Brasília) waren zwischen September 1981 und Dezember 1984 23 neue Staatsunternehmen geschaffen und 133 aufgelöst bzw. privatisiert worden, womit sich ihre Gesamtzahl in diesem Zeitraum von 530 auf 420 verringert hatte.

⁶V.a. aufgrund der falschen Inflationsvoraussagen des IWF wurden insbesondere 1983 auch bei diesem Leistungskriterium mehrere Programmkorrekturen notwendig.

⁷Knight, Peter, Ricardo Moran, Brasil. Pobreza e necessidades básicas (Brasilien. Armut und Grundbedürfnisse). Rio de Janeiro (Zahar), 1983, S. 115.

⁸Vgl. Pastore, José, Desigualdade e mobilidade social: dez anos depois (Ungleichheit und soziale Mobilität: Zehn Jahre danach). In: Edmar Lisboa Bacha (Hrsg.), A transição incompleta (Der unvollendete Übergang). Rio de Janeiro, 1986, S. 86.

⁹Vgl. Aguiar de Medeiros, Carlos, Os impactos sociais da crise económica, políticas sociais e transição democrática (Die sozialen Auswirkungen der Wirtschaftskrise, Sozialpolitik und demokratischer Übergang). Rio de Janeiro (Bundesuniversität von Rio de Janeiro, Institut für Industriewirtschaft - Text zur Diskussion Nr. 132), 1987, S. 20.

¹⁰Vgl. Aguiar de Medeiros, 1987, S. 1.

¹¹Seit 1979 wurde den brasilianischen Lohn- und Gehaltsempfängern eine automatische, halbjährliche Anpassung ihrer Löhne an die Inflationsrate gewährt, wobei unteren Einkommensschichten erstmals höhere Anpassungssätze zugestanden wurden als oberen.

¹²Mehrere große US-Banken waren mit mehr als 40 %, einzelne wie Manufacturers Hanover oder Citicorp sogar mit 66 % bzw. 71 % ihres Eigenkapitals in Brasilien involviert (Stand Dezember 1983).

¹³Außerdem wirkten sich v.a. in Phase I begangene Verhandlungsfehler der brasilianischen Behörden (Fehl kalkulation der kurzfristigen Finanzierungsbedürfnisse; auf unrealistischen Erwartungshaltungen aufbauende, von Passivität und Subordination gekennzeichnete Verhandlungsstrategie) stark negativ auf Verlauf und Ergebnisse aller drei Schuldenrunden aus. Überdies überschätzte die brasilianische Regierung die entlastenden Wirkungen der ausgehandelten Umstrukturierungen und Refinanzierungen.

¹⁴Betz, Joachim, Soziale Folgen von IWF- und Weltbank-Programmen. In: Deutsches Übersee-Institut Hamburg (Hrsg.), Jahrbuch Dritte Welt 1990. München (Beck), 1989, S. 119 - 130, hier S. 129.

¹⁵Vgl. Skuhra, Anselm, Der Nord-Süd-Konflikt 1988: Die Wirtschaft wächst, aber die Armut nimmt zu. In: Dialog. Beiträge zur Friedensforschung. 14. Jg., 1989 (Nr. 1), S. 93 - 103, hier S. 98.

¹⁶Vgl. Betz, 1989, S. 129.

¹⁷Vgl. Tetzlaff, Rainer, Das Beratungsangebot von Weltbank und Währungsfonds für "Strukturanpassungen" in Entwicklungsländern. In: Vierteljahresberichte, September 1988 (Nr. 113), S. 279 - 287, hier S. 287.

¹⁸Durch eine teilweise Abkehr des IWF von seiner entwicklungspolitischen Enthaltsamkeit haben sich die Aufgabenbereiche von Währungsfonds und Weltbank zunehmend überlagert. Die bislang bestehende Aufgabentrennung hat zusehends einer forcierten, partiell institutionalisierten Zusammenarbeit Platz gemacht.

¹⁹Interessante Aufschlüsse über jene Entscheidungsprozesse und -träger der US-Außenwirtschaftspolitik, die den Rahmen der US-Politik gegenüber dem IWF bilden, liefert Assetto, Valerie J., The U.S. Congress and The IMF: A Case Study of Attempted Influence. Colorado State University (unveröffentlichtes Manuskript), 1989.

Mag. Peter Storer, Bergheimstraße 50, A-5020 Salzburg

Franz Andrae

ENTWICKLUNG UND BEDEUTUNG DER TROPENHOLZ-EINFUHREN DER INDUSTRIELÄNDER ALLGEMEIN UND ÖSTERREICHS IM BESONDEREN

In der alternativ- und umweltbezogenen Presse gibt es derzeit eine engagierte Campagne für den Regenwald in den Tropen. Die Diskussion um dieses Thema geht ursprünglich von einigen Ländern der EG aus, wo sie sich an den nicht unbedeutenden Importen von tropischem Holz entzündete. Im Zuge von Forderungen nach Verbot oder Boykott von Tropenholz kam es zu Aktionen des freiwilligen Verzichtes der Verwendung von Tropenholz in öffentlichen Bauten. In mehreren Ländern, sogar auch in Österreich, befaßte sich das Parlament mit dieser Materie; es kam aber auch zu Versuchen seitens der Importeure und Verwender von Tropenholz ihre Interessen dadurch zu wahren, daß sie in Presse oder bei Ausstellungen darauf verweisen, am Waldvernichtungsprozeß unbeteiligt zu sein.

Setzt man sich heute mit dieser Thematik auseinander, so sieht man sich einer schier unübersehbaren Fülle von Schrifttum gegenüber. Dabei überwiegen nicht die wissenschaftlich seriösen Publikationen, sondern Veröffentlichungen, die in der Breite meinungsbildend wirken sollen. Leider bleibt vielfach die Realität auf der Strecke: sei es nun durch manipulative Darstellung der Tatsachen, sei es durch Unkenntnis der tatsächlichen Verhältnisse.

Ungeachtet einer persönlichen Wertung und von Gewichtungen prinzipieller Natur soll im Folgenden versucht werden, die Bedeutung des Tropenholzhandels zu quantifizieren, und dabei im Besonderen auch auf Österreich einzugehen.

1. Was ist "Tropenholz"?

Die Frage der Begriffsbestimmung ist nicht unbedeutend, denn nicht alles Holz das in den Tropen wächst oder genutzt wird, ist im Zusammenhang mit der Tropenwalddiskussion gemeint. Man müßte schon von Tropenholz im engeren Sinn reden, weil der von der Diskussion erfaßte Rohstoff eigentlich nur einen Bruchteil des Holzes der Tropen insgesamt darstellt. Beim "Tropenholz" handelt es sich um Nutzholz, das aus Wäldern stammt, deren Existenz nicht auf forstliches Wirtschaften, sondern auf na-