

Herbert Lust

Multilaterale Entwicklungshilfe über Finanzinstitutionen

Einleitung

Die multilaterale Entwicklungshilfe geht primär auf die Gründung der Weltbank am Ende des Zweiten Weltkrieges zurück, wenngleich man damals mehr an eine „wirtschaftspolitische Nachkriegsordnung“ dachte. Auch die lateinamerikanischen Gründer hätten sich nicht gern als „Entwicklungsländer“ gesehen. Es waren damals primär die USA und Großbritannien, die die Schaffung betrieben. Wenngleich man in der Gründungsphase auch an die Teilnahme der Sowjetunion dachte, bestand die Gründungsmitgliedschaft überwiegend aus den Staaten der westlichen Hemisphäre und europäischen Ländern (Kriegsverlierer nicht).

Wenngleich die Weltbank ihr Hauptbetätigungsfeld in Europa sah, gab es Finanzierungen an lateinamerikanische Staaten und (nach deren Unabhängigkeit) an asiatische und afrikanische Länder. In der Zeit des „Kalten Krieges“ waren die Bretton Woods Institutionen (Währungsfonds und Weltbank), trotz Betonung einer apolitischen Rolle, Instrumente des Westens. Bei Projektfinanzierungen in Entwicklungsländern gab es kaum einen Dialog über wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, und so kam es, daß viele Länder die auf Rohstoffexporten basierende Wirtschaftspolitik der ehemaligen Kolonialherren einfach fortsetzten, ohne sich mit der Suche nach einer wachsenden Bevölkerung mit Arbeit und Einkommen versorgende Politik zu beschäftigen. Oft verhinderten überbewertete Währungen eine Diversifikation in andere Sektoren, und eine korrupte Agrarverwaltung verschärfte das Nahrungsmitteldefizit. Der Protektionismus der Industrieländer wurde insbesondere für auf Agrar- und Textilexporte angewiesene Länder zum Entwicklungshindernis.

Der leichte Zugang zu kommerziellen Bankdarlehen in den 70er Jahren zu real negativen Zinssätzen aufgrund der Inflation überdeckte viele Probleme. Die 1982er Krise Mexikos stoppte neue Finanzierungen, sodaß es zu drastischen Einbrüchen in den privaten Kapitalflüssen an Entwicklungsländer kam. Die IFIs waren danach für viele Entwicklungsländer auf Jahre hinaus die einzigen Financiers großer Darlehen. Selbst die erfolgreicherer Länder sahen sich mit Problemen bei der Mittelbeschaffung konfrontiert. Neue Investitionen wurden schwierig. „Anpassung“ wurde zum Schlagwort, hinter dem sich auch für den sparpaketgeplagten Österreicher nicht vorstell-

Thousands of languages and millions of words proliferate in the world. Yet non-verbal communication sometimes drives home the most powerful message.

Sign Language

Knowing how to read the signs, both verbal and non-verbal, can make a difference in the international business deal. Or a cross cultural marriage. Or a multilateral treaty.

You'll find the keys in *Linguistics and Language Behavior Abstracts (LLBA)*.

It's about word use and abuse. About the rapid evolution of language. And how communication shapes our lives.

In LLBA you'll find abstracts of scholarly articles and books as well as bibliographical entries for book and other media reviews and dissertations.

Think of LLBA as a sign of the times.

LLBA

Linguistics and Language Behavior Abstracts

LLBA is available in print; online from Knight-Ridder; on CD-ROM from SilverPlatter and NISC; on magnetic tape from LLBA direct.

P.O. Box 22206 San Diego, CA 92192-0206
619/695-8803 Fax: 695-0416

Internet socio@cerfnet.com

We welcome your visit to our Web site: www.socabs.org

bare Härten verbergen. So mußten zur fiskalischen Konsolidierung Leute mit geringem und geringstem Einkommen deutliche Einschnitte bei Transferleistungen hinnehmen, und Wechselkurskorrekturen bedeuteten erhöhte Importpreise. Bedenkt man das Hüten „sensibler“ Bereiche durch die Industrieländer, so erscheinen die unter dem Druck der leeren Kassen erzwungenen Liberalisierungsschritte der Entwicklungsländer geradezu revolutionär.

Verhältnis Geber- zu Empfängerländer

Obwohl aus „Entwicklungshilfe“ „Entwicklungszusammenarbeit“ wurde, bewegt sich die entwicklungspolitische Diskussion primär in Geberkreisen. Im Entwicklungshilfekomitee der OECD (DAC) treffen sich Vertreter multilateraler wie bilateraler Entwicklungshilfegeber und besprechen grundlegende „Policy issues“ der Entwicklungshilfe. Jeder anerkennt die Priorität, die der Armutsbekämpfung zu widmen ist. Stärkere Abweichungen gibt es in der Projektauswahl und -durchführung. Da spielen dann die verschiedenen Sonderwünsche herein, sodaß man die Armutsorientierung sowohl aus der Verteilung der Leistungen auf einzelne Entwicklungsländer (da würde man einen Schwerpunkt in den Niedrigeinkommensländern erwarten) als auch Sektoren nur schwer erkennen kann. Gerade die von großen Geberländern verfolgten außenpolitischen Interessen und die Sorge internationaler Beamter um ein gutes Gesprächsklima mit Empfängerländern führen auch dazu, daß heikle Themen (z.B. Korruption, Frauenbildung und -einfluß in moslemischen Ländern) vermieden werden.

Viele Arbeiten und „Policy-Beschlüsse“ dienen mehr der Rechtfertigung des eigenen Handelns der Geber als der Entwicklung. Ein Beispiel ist das „Qualitätskriterium“ Grant-Element (höheres Grant-Element – höhere Qualität). Bilaterale Geber aber auch einige multilaterale Geber geben überwiegend Geschenke, obwohl es doch Ziel der Hilfe sein sollte, die Empfängerländer der Hilfe möglichst rasch zu geordneten internationalen Finanzbeziehungen zu bringen. Diese bestehen primär aus Darlehen zu Marktbedingungen und Direktinvestitionen. Gerade afrikanische Länder, die ein hohes Maß an Geschenkhilfe erhalten, werden so eher bei ihrer Integration gebremst denn gefördert, wohl aber können die Geber mit Stolz im DAC auf die hohe Qualität der erbrachten Leistungen verweisen.

Die Finanzinstitutionen gewähren einerseits Darlehen zu marktnahen Konditionen (sie refinanzieren sich auf den Kapitalmärkten) und andererseits Entwicklungskredite zu weichen Bedingungen, wobei sie stets bestrebt sind, auch andere Financiers einzubeziehen (die Privatsektororganisationen IFC, EBRD und IIC gehen auch Beteiligungen ein). Wenngleich aufgrund der langen Laufzeiten (bis zu 50 Jahren) der Entwicklungskredite der Barwert

nicht weit vom Geschenk entfernt ist und aufgrund langer rückzahlungsfreier Perioden (bis zu zwanzig Jahren) die finanzielle Belastung aus der Kreditbedienung gering ist, so haben Kredite doch den Vorteil, daß ihre Aufnahme beim Schuldner meist einer umfangreicheren Prozedur und interner Abstimmung bedarf als die Geschenkannahme.

Multilaterale zu bilaterale Hilfe

Es ist schwer, generelle Aussagen zu machen, ob multilaterale oder bilaterale Entwicklungshilfeleistungen sinnvoller sind. Gerade für kleinere Geberländer stellt sich die Frage, ob man durch Beiträge zu multilateralen Institutionen den Vorteil nützen will, daß man bei einer größeren Zahl und einem größeren Volumen von Projekten und Policy-Issues dabei sein kann, andererseits aber das Durchsetzen eigener Vorstellungen schwierig ist, oder ob man durch bilaterale Maßnahmen gezielt eigene Vorstellungen, jedoch in einem kleineren Rahmen, verwirklichen soll. Für den kleineren Geber ergibt sich bei bilateraler Abwicklung auch die Frage der Konzentration auf nur wenige Länder oder Sektoren, was dazu führen kann, daß die dann geringere Präsenz in anderen Ländern mit Nachteilen für Außenpolitik und Außenhandel verbunden ist. Es ist für Geberländer wahrscheinlich am sinnvollsten, eine von ihrer spezifischen Situation und ihren Prioritäten bestimmte Kombination von bilateralen Maßnahmen und Beteiligungen an internationalen Organisationen anzustreben.

Für die Entwicklungsländer ist die Abwicklung der Entwicklungshilfe oft eine große Belastung für die Verwaltung. Jeder einzelne bilaterale Geber erwartet aufgrund seiner Leistungen besondere Betreuung und auch, daß sich das Empfängerland mit seinen Zielsetzungen identifiziert. Die Koordination der Interessen der einzelnen Geber stellt eine zunehmend schwierige Aufgabe dar, zumal auch bei den Gebern der Wille zur Anpassung an die Interessen anderer nicht ausgeprägt ist. Internationale Institutionen (neben den hier behandelten Finanzinstitutionen sind hier noch die Entwicklungshilfeinstitutionen des UN-Systems, insbesondere das UNDP und die EU einschließlich EEF und EIB zu erwähnen) geben auch mehr als bilaterale Geber ihren Mitarbeitern das Gefühl, daß sie der wichtigste Partner für das jeweilige Entwicklungsland sind.

Allgemeines über die internationalen Finanzinstitutionen

Sieht man von der als Kooperation der Notenbanken schon vor dem Zweiten Weltkrieg gegründeten Bank für internationalen Zahlungsausgleich (Bank for International Settlements – BIS) ab, sind die ältesten Finanzinstitutionen die 1944 gegründeten Bretton Woods Institutionen, nämlich Internationaler Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) als Institution, die für die Überwachung der im US-Dollar-Gold-Standard vorgesehenen stabilen Wechselkurse (Anpassungen waren bis zur Aufgabe des Systems 1973 nur nach Prüfung durch den IMF möglich) und somit auch der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten erforderlich war und die im Bedarfsfall auch Mittel für Länder in Zahlungsbilanzschwierigkeiten bereitstellen sollte, und Weltbank (International Bank for Reconstruction and Development – IBRD) als Institution, die konkrete – meist große – Investitionsprojekte mitfinanzierte. Schon damals sollte auch eine Welthandelsorganisation als dritte Schwesterorganisation gegründet werden. Die WTO wurde aber erst am 1.1.1995 gegründet (Vorläufer war GATT). Die Weltbankgruppe wurde dann 1956 um eine spezielle Privatsektorinstitution (Internationale Finanzkorporation – International Finance Corporation – IFC) und 1959 um das Fenster für weiche Mittel (Internationale Entwicklungsorganisation – International Development Association – IDA) erweitert. Weiters gehört zur Gruppe das Zentrum für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (International Center for Settlement of Investment Disputes – ICSID) und die Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur (Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA). Mehr oder weniger nach dem Vorbild der Weltbank entstanden regionale Entwicklungsbanken, um den besonderen regionalen Interessen Rechnung tragen zu können. Die erste davon war die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank (Inter-American Development Bank – IDB; 1959); es folgten die Afrikanische Entwicklungsbank (African Development Bank – AfDB) – und die Asiatische Entwicklungsbank (Asian Development Bank – AsDB), beide 1966. Nach den Veränderungen in Osteuropa und der UdSSR wurde 1991 die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (European Bank for Reconstruction and Development – EBRD) gegründet. Weiters bestehen subregionale Banken (z.B. Westafrika, Karibik); eine solche wird derzeit auch für den Nahen Osten vorbereitet. Daneben gibt es noch Institutionen mit sektorspezifischem Mandat wie den Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development – IFAD) oder den Gemeinsamen Rohstofffonds (Common Fund for Commodities – CF).

Organisation

Das Organisationsprinzip der IFIs ist in der Theorie bestechend. Aktionäre der Institutionen sind Mitgliedstaaten, die gleichzeitig auch die potentiellen Kreditnehmer sind. Dieses spezielle Verhältnis sollte einerseits den Informationsfluß vom Kreditnehmer zu „seiner“ Bank erleichtern, und vor allem durch die Teilnahme der Kreditnehmer am Entscheidungsprozeß zu einer engen Kooperation führen. In der Praxis ergibt sich jedoch das Problem, daß es schwer ist, gegen die großen Länder etwas durchzusetzen, und das führt dazu, daß das Management und der Stab der Institutionen geplante Maßnahmen mit diesen ihnen wichtig erscheinenden „Aktionären“ zuerst absprechen und bei strittigen Themen nur selten den Mut haben, gegen diese großen Länder aufzutreten. In den Bretton Woods-Institutionen kommt noch der Einfluß der Gruppe der größeren Industrieländer (G 7 bzw. G 10) dazu; bei den Regionalbanken gibt es jeweils auch ein oder mehrere regionale Entwicklungsländer, die eine solche über ihren Kapitalanteil hinausgehende Einflußnahme mit Erfolg durchzusetzen verstehen. Man muß aber hier anmerken, daß Institutionen mit einer Organisationsform, die den großen Gebern weniger Einfluß läßt, von diesen auch finanziell vernachlässigt werden (UN-System, insbesondere UNDP wird relativ stark von den Beiträgen kleinerer Länder getragen).

Eine Besonderheit der Entwicklungsbanken ist ihr Kapital. Vom Gesamtkapital wird nur ein kleiner Teil einbezahlt, der Rest ist Haftkapital. Man erwartet vom Management der Banken eine ausreichend vorsichtige Geschäftsführung, sodaß dieses Haftkapital niemals angesprochen werden muß. Den Ausspruch eines ehemaligen Weltbank-Treasurers: „the first call on capital would also be the last one“, womit er meinte, wenn eine der Banken in Schwierigkeiten gerät, werden die Kapitalmärkte auch gegenüber den anderen vorsichtig (und somit teurer) werden, möchten die Finanzabteilungen der Banken dadurch Lügen strafen, daß sie besonders viel Erklärungsarbeit bezüglich ihrer eigenen Stärke betreiben. Für die Beurteilung der Banken ist das Haftkapital der Industrieländer und der kreditwürdigen Entwicklungsländer relevant. Trotzdem bleibt es eine offene Frage, ob und wie rasch diese Länder im Falle des Falles große Beträge mobilisieren könnten oder wollten.

Der eingezahlte Teil des Kapitals liegt am Anfang meist hoch (z.B. Weltbank 20%, Asiatische Entwicklungsbank 25%, bei der wegen ihrer Privatsektor-Aktivitäten nicht direkt vergleichbaren Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung 30%) und bei zunehmender Größe und Etabliertheit der Institution kann er anlässlich von Kapitalerhöhungen zurückgenommen werden. Dazu kommen Budgetüberlegungen und bei Niedrigeinkommensländern auch die pure Finanzierbarkeit. Da die Entwicklungs-

banken keine Dividenden ausschütten, sondern die Gewinne fast ausschließlich den Reserven zugeschlagen werden, kommt den mit dem eingezahlten Kapital erzielten Veranlagungserlösen auch eine die administrativen und Kreditkosten subventionierende Wirkung zu (was die geringen Spannen teilweise erklärt).

In ihrem formalen Aufbau ähneln sich die Organisationen. Ein Gouverneursrat ist das höchste Gremium, in dem jeder Mitgliedstaat einen Sitz innehat. Diese Funktion wird meist vom Finanzminister besetzt. Die Gouverneure treffen sich meist einmal jährlich. Für die kontinuierliche Vertretung der Interessen der Mitgliedstaaten dienen die Exekutivdirektoren, die bei den größeren Institutionen am Sitz derselben wohnen und regelmäßige Sitzungen (Board-Meetings) abhalten. Die Exekutivdirektoren vertreten mit Ausnahme der Vertreter der großen Länder mehrere Länder, die sich zu sogenannten „Constituencies“ (Stimmrechtsgruppen) zusammenschließen. Bei der Bildung der Stimmrechtsgruppen ist einerseits darauf zu achten, Partner zu finden, mit denen man in den meisten Sachfragen Übereinstimmung erwartet, und andererseits Partner, mit denen man gemeinsam die erforderlichen Stimmrechte zustandebringt bzw. eine zufriedenstellende Vertretung sichert. In den Bretton Woods Institutionen sind so gut wie alle kleineren Industrieländer in Stimmrechtsgruppen vertreten, die sowohl Kreditnehmer als auch Geber umfassen. Dadurch wird einiges Konfliktpotential aus dem Board in die Stimmrechtsgruppen hineingetragen. Die Zahl der Exekutivdirektoren schwankt zwischen zwölf bei der Asiatischen Entwicklungsbank und 28 beim Gemeinsamen Rohstoffonds (bei Weltbank und Währungsfonds jeweils 24).

Soweit die von den Aktionären direkt zu besetzenden Positionen. An der Spitze des Stabs steht jeweils ein Präsident (beim Währungsfonds beispielsweise heißt diese Funktion „Geschäftsführender Direktor“ – Managing Director), bezüglich dessen Herkunft es zu starren Traditionen gibt: alle Weltbankpräsidenten waren Amerikaner, die Managing Directors des IMF stets Europäer mit einem Schwergewicht auf Franzosen, die Präsidenten der Asiatischen Entwicklungsbank stets Japaner. Auch bei anderen Organisationen gibt es ungeschriebene Regeln für die Präsidentschaft. Die Besetzung anderer Senior-Management-Positionen zeigt, daß der Einfluß der USA auch dort gewahrt ist, wo der Präsident von einem anderen Land kommt. Für einen Europäer traurig ist, daß es auch bei der EBRD einen ersten Vizepräsidenten aus den USA gibt, während es in der Afrikanischen oder Asiatischen Bank nur gleichrangige Vizepräsidenten gibt.

Aktionärsinteressen

Die Vertretung in Stab und Management ist eines der drei Hauptziele der Geber-Mitgliedstaaten (neben politischen Zielsetzungen und der Teilnahme an der Auftragsvergabe). Man muß hier einen zunehmenden Trend zur Politisierung der Herkunft des Senior Managements feststellen. Früher war das Prinzip, die besten Leute unabhängig von ihrer Nationalität (lediglich unter Wahrung des Prinzips der angemessenen geographischen Verteilung) zu finden, eher gewahrt. Dies bringt den kleineren Ländern einen großen Nachteil. Nicht nur, daß sie in der Vorbereitung der Management-Entscheidungen weniger involviert sind, werden die Karriere-Aussichten des einzelnen dadurch geschmälert, wodurch wiederum die Jobs bei solchen Organisationen weniger begehrt sind als von der Papierform her zu erwarten wäre (in der Regel steht bei einer Karriere als „Expatriate“ einem attraktiven Gehalt die nicht immer einfache Rückkehr in das Wirtschaftsleben des Heimatlandes gegenüber).

Während in Zeiten eines hohen US-Dollar-Kurses das Interesse von Österreichern an Jobs bei Finanzinstitutionen sehr rege war, sind es heute meist Leute, die schon vor einer Bewerbung im Land des Sitzes oder in der Region leben oder gelebt haben, die die Bedingungen attraktiv finden. Österreichs Problem ist es, die durch Pensionierungen entstehenden Reduktionen durch junge Bewerber auszugleichen.

Hinsichtlich der politischen Zielsetzungen gibt es primär eine Konfrontation von Geber- und Empfängerinteressen, aber auch innerhalb der beiden Gruppen gibt es unterschiedliche Positionen. Soweit generelle Aussagen gemacht werden können, muß man den kleineren Geberländern zubilligen, sich mehr für ein Engagement der Finanzinstitutionen im Sozialsektor einzusetzen. Die Kritik der Kreditnehmerländer geht primär in Richtung langsamer Entscheidungsprozeduren und langsamer Projektrealisierung. Selbstverständlich haben sie ein Interesse an einem möglichst großen Ausleihenvolumen für das eigene Land zu günstigen Kosten.

Die Auftragsvergabe für die mit den Mitteln der Finanzinstitutionen zu finanzierenden Anschaffungen ist ein sensibles Thema (lediglich beim Währungsfonds werden die Mittel als Zahlungsbilanzhilfe ohne große Verwendungskontrollen ausbezahlt). Die Entwicklungsbanken haben Richtlinien für die Auftragsvergabe, die grundsätzlich internationale Ausschreibungen für die zu beschaffenden Güter vorsehen. Lediglich in Fällen, wo dies nicht der sinnvollste Weg wäre, werden andere Methoden zwischen Bank und Kreditnehmer vereinbart. Die internationale Ausschreibung ist auch international kundzumachen, was Zeit und Geld kostet. Bei nur wenigen möglichen Anbietern werden deren Angebote einfacher direkt eingeholt; bei kleinen Aufträgen gibt es lokale Ausschreibungen oder einfach direkte Auftragsver-

gaben. Wesentlich ist die Überwachung sowohl der Ausschreibungserstellung als auch der Auftragsvergabe durch die Banken und die Möglichkeit jedes Mitbieters, getroffene Entscheidungen nochmals prüfen zu lassen. Dadurch soll die Korruption bei der Auftragsvergabe wesentlich erschwert werden.

Wenngleich es ein Ziel aller Geberländer ist, ihrer Wirtschaft mit dem Beitritt zu einer internationalen Finanzinstitution die Möglichkeit zu geben, sich an Ausschreibungen der von dieser Organisation finanzierten Projekte zu beteiligen (lediglich die EBRD und IFAD schränken die Auftragsvergabe nicht auf Firmen aus Mitgliedstaaten ein), so muß man die Exporteure doch darauf hinweisen, daß meist derjenige eine Ausschreibung gewinnt, der den betreffenden Markt auch vorher schon bearbeitet hat. Zunehmend erhalten Unternehmen aus Entwicklungsländern Aufträge.

Österreichs Abschneiden bei der Auftragsvergabe spiegelt weitgehend die Struktur der Exportinteressen wider. Die geographisch nahen Kreditnehmerländer lassen Österreich bei den von Weltbank oder EBRD finanzierten Aufträgen gut dastehen. Zumal nur eine kleine Zahl von österreichischen Firmen den lateinamerikanischen Markt für Anlagegüter bearbeitet, ist im Falle der IDB das Abschneiden bescheiden. Die Struktur der österreichischen Exporte ist auf hochwertige Güter ausgerichtet. Das bringt mit sich, daß das Abschneiden bei Organisationen, die einen hohen Anteil simpler Leistungen für ihre Projekte benötigen (z.B. IFAD oder Afrikanische Entwicklungsbank/-fonds) schlecht ist; dies erklärt auch ein jeweils besseres Abschneiden aus bankfinanzierten Projekten gegenüber aus dem weichen Fenster der jeweiligen Bank finanzierten.

Spezifika der einzelnen Institutionen

Der *Internationale Währungsfonds* (*International Monetary Fund* – IMF) lehnte es lange Zeit ab, mit den Entwicklungsbanken in einen Topf geworfen zu werden, ist er doch eine Institution mit währungspolitischen und nicht entwicklungspolitischen Mandat. In der Tat verlieh er – für wahrscheinlich zu lange Zeit – nur Mittel zu kaum begünstigten Sätzen (auch wenn die SZR-Sätze aus Industrieländersicht wie Marktsätze wirken, muß man bedenken, daß Länder in Zahlungsbilanzschwierigkeiten wesentlich höhere Sätze zahlen mußten und auch dann noch Probleme hätten, mehr als kurze Laufzeiten zu bekommen). Mit seinem Ziel, Ländern in Zahlungsbilanzschwierigkeiten mit rasch bereitgestellten großen Beträgen zu helfen, soll man ihn auch nicht an seinem – sich sprunghaft nach oben und unten bewegenden – jährlichen Ausleihungsvolumen messen. Die Unterstützung bei der Mexikokrise von 1994 (und auch Rußland) ergaben in den letzten

Finanzjahren 1995 und 1996 ein Rekordvolumen an Beistandskrediten von 14,1 Mrd. SZR und 15,5 Mrd. SZR nach 5,9 Mrd. SZR (7,7 Mrd. US-\$) 1994 (das Sonderziehungsrecht – SZR – setzt sich heute aus gewichteten Anteilen der Währungen der fünf größten Industrieländer zusammen und ist Rechnungseinheit des IMF, aber auch künstlich geschaffene Währungsreserve). Wenngleich schon lange keine Mittel des IMF von Industrieländern in Anspruch genommen wurden, so sehen doch auch die Währungsbehörden der Industrieländer den IMF als Finanzierungsquelle in der Not. Um die Mittel des IMF im Bedarfsfall ergänzen zu können, haben sich die G 10 und Saudi-Arabien schon vor Jahrzehnten zu einer ergänzenden Kreditvereinbarung zusammengeschlossen, die nunmehr unter Hereinnahme weiterer Länder auf 34 Mrd. SZR verdoppelt werden soll.

Die Mittel des IMF stammen aus den von den Mitgliedern (in der Regel Notenbanken, aber auch Staaten) gezeichneten Quoten (Gesamtquote derzeit 145 Mrd. SZR, Österreichs Anteil 0,82% oder 1,188 Mrd. SZR). Diese Quoten werden aus der Außenhandelsverflechtung, den Währungsreserven und dem Bruttosozialprodukt berechnet; die endgültige Festlegung erfolgt jedoch im Verhandlungsweg (so wie andere Länder, die überdurchschnittliches Wachstum aufweisen, liegt auch bei Österreich die berechnete Quote über der tatsächlichen). Eine hohe Quote hat nicht nur Prestigewert, sondern die Quote ist auch Basis zur Berechnung des Volumens der vom IMF gewährten Ausleihungen. Während die Entwicklungsbanken die Mittel auf den Kapitalmärkten aufnehmen und schon deshalb gezwungen sind, Erträge zu erzielen und Reserven zu bilden, bezieht der IMF die Mittel für Beistandskredite von Notenbanken in komfortabler Reservenposition. Er hat kaum Erträge (Nettoeinkommen 1996 89 Mio. SZR gegenüber einem Reinertrag der Weltbank von fast 1,2 Mrd. \$).

Die Bereitschaft, rasch große Kredite zur Verfügung stellen zu können, setzt voraus, daß der IMF über die Entwicklung in seinen Mitgliedstaaten am Laufenden ist. Meistens jährlich werden mit den Mitgliedstaaten detaillierte Konsultationen abgehalten und deren Ergebnis dann im Exekutivdirektorium diskutiert. Die Finanzierungsinstrumente des IMF waren lange Zeit auf den mittelfristigen Beistandskredit beschränkt. Erst die in der Finanzierungsphase der 80er Jahre verstärkte Rolle in Entwicklungsländern brachte eine Ausweitung sowohl der Auszahlungs- als auch Rückzahlungsperioden („Extended Fund Facility“ mit meist dreijährigen Anpassungsprogrammen und insgesamt zehnjährigen Darlehenslaufzeiten). 1987 wurde mit der „Structural Adjustment Facility“ (SAF) auch ein weiches Fenster für Niedrigeinkommensländer geschaffen, wobei die erforderlichen Subventionen aus der Realisierung von Wertsteigerungen bei einem Teil des Goldbestands des IMF stammten. Mit der ein Jahr später initiierten „Enhanced Structural Adjustment Facility“ (ESAF) wurden erstmals Mittel von Gebern angespro-

chen. Ziel des Mitteleinsatzes ist die Finanzierung von zehnjährigen IMF-Darlehen an Niedrigeinkommensländer (Indien und China verzichteten auf die Inanspruchnahme der Fazilität) zur Unterstützung von Anpassungsprogrammen. 1993 wurde ESAF verlängert („Enhanced ESAF“) und vor der Jahrestagung wurde beschlossen, die Finanzierung der Zinsensubventionen nach der Jahrtausendwende (2000 – 2005) neben bilateralen Beiträgen durch „Optimierung des Einsatzes der Reserven“ (könnte auch als Goldverkäufe verstanden werden) sicherzustellen (die Goldreserven des IMF betragen etwas über 100 Mio. Unzen). Nach 2005 soll ESAF ohne Geber- oder Kapitalzuschüsse auskommen (was angesichts des langen Zeitraumes bis dahin ähnlich verlässlich erscheint wie die „Einmaligkeit“ beim ersten Mal).

Wenngleich hier primär die Beziehungen zu Entwicklungsländern behandelt werden, so sei doch erwähnt, daß es im Laufe der Zeit einige spezielle Fazilitäten gab, um Ländern in einer besonderen Situation beizustehen. Die heute wichtigste davon ist die „Systemic Transformation Facility“ (STF), mit der den ehemaligen planwirtschaftlich organisierten Ländern Mittel zur Verfügung gestellt werden. Der doch leichtere Zugang zu diesen Ressourcen löste bei den nicht anspruchsberechtigten Entwicklungsländern Proteste aus.

Aufgrund seiner hohen Devisenreserven ist Österreich ein Land, das zur Finanzierung von vom IMF gewährten Darlehen deutlich mehr als seiner Quote entsprechen würde herangezogen wird. Die dafür der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) vergüteten Sätze liegen etwas unter den bei sonstigen Veranlagungen liegenden Erträgen. Wenngleich die Beiträge zur ESAF aufgrund ihrer unterschiedlichen Gestaltung durch die einzelnen Geber schwer vergleichbar sind, so kann man doch sagen, daß Österreich hier bewußt beide Male (Bereitstellung der Erträge von 60 Mio. SZR für zehn Jahre abzüglich einer Basisverzinsung von 0,5% sowie bei der Enhanced ESAF von 50 Mio. SZR) einen großzügigen Beitrag geleistet hat, um den Niedrigeinkommensländern eine Änderung ihrer Wirtschaftspolitik zu erleichtern.

Die Zusammenarbeit des IMF mit der Weltbank wurde in der Schuldenkrise der 80er Jahre deutlich intensiviert. Der anfänglichen Suche nach jeweils eigenen Rollen, wo lediglich in einem Koordinationsprozeß Widersprüche vermieden werden sollten, folgte eine zunehmende Verbesserung, die zur gemeinsamen Erstellung von „Policy Framework Papers“ (PFP) führte, in denen zwischen der Regierung des betreffenden Niedrigeinkommenslandes und den Institutionen die Grundsätze der mittelfristigen Wirtschaftspolitik festgelegt wurden. Daraus leiten sich dann auch die Mitteleinsätze der Institutionen ab.

Auch die Ausformulierung von Strukturanpassungsprogrammen war für beide Institutionen ein langer Lernprozeß. Viele Regierungen von Niedrig-

einkommensländern lasteten die Kosten der Veränderungen zuerst den politisch Schwachen (das sind meist auch die sozial Schwächeren) an. Der IMF und die Weltbank haben aber dann gelernt und in späteren Programmen der Lastenverteilung mehr Augenmerk geschenkt. Außerdem wurden spezielle Komponenten zur Vermeidung sozialer Härten eingebaut. Die Zusammenarbeit der beiden Institutionen dürfte sich unter den derzeitigen Chefs (Camdessus – IMF und Wolfensohn – Weltbank) auch auf andere Gebiete erstrecken. Ein aktuelles Beispiel ist die Schuldeninitiative der beiden Institutionen. Schon bisher waren beide aktiv im Schuldenmanagement (insbesondere Vermittlerrolle des IMF zu anderen Gläubigern; mehrere Programme der Weltbank, um aus Gewinnzuteilungen der IBRD und mit IDA-Mitteln die Situation verschiedener Schuldnergruppen zu verbessern). Aufgrund der Sorge um den „Preferred Creditor Status“ bestand jedoch eine Scheu davor, Aktionen vorzuschlagen, die auch nur als Einleitung einer Änderung der bisherigen Politik gegenüber Umschuldungen gewertet werden könnten. Der nunmehr in Diskussion befindliche Plan sieht vor, daß das Gros der Mittel durch Nachlässe aus offiziellen Krediten (insbesondere Exportkrediten) stammen soll und die Beiträge der Organisationen primär aus deren weichen Fenstern (und im Falle der Weltbank auch aus einem Gewinntransfer) bereitgestellt werden sollen. Diese Initiative stößt jedoch auf den Widerstand von anderen Entwicklungsländern, die sich über höhere Kreditkosten als Financier einer solchen Vorgangsweise sehen.

Zum „Preferred Creditor Status“ sei hier angemerkt, daß er sich formell aus dem statutarischen Ausschluß der Teilnahme an Umschuldungen ableitet. In der Praxis ist der wichtigste Anreiz zur bevorzugten Bedienung von Schulden bei den IFIs jedoch deren Möglichkeit, für die Zukunft weitere Finanzierungen in Aussicht zu stellen. Das sich einerseits aus der Mitgliedschaft des Kreditnehmers an der Finanzinstitution, und andererseits aus der Bereitschaft der Finanzinstitution zur finanziellen und beratenden Hilfe auch in schlechten Zeiten ergebende Naheverhältnis erlaubt es auch, daß Länder den IFIs noch für neue Darlehen ausreichend kreditwürdig sind, wenn sie dies bei anderen Kreditgebern nicht mehr sind. Es zeigt sich auch, daß vor allem jene Länder das Interesse an der Bedienung der Schulden bei IFIs verloren, die aus politischen Gründen keine weiteren Darlehen erwarten konnten.

Und nun zur Schwesterorganisation, der Weltbank. Bei der *Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (*International Bank for Reconstruction and Development* – IBRD) ist die Mitgliedschaft im IMF eine Vorbedingung für den Beitritt. Dies zeigt, daß die Gründungsväter die Kreditvergabe der Bank nur jenen Ländern eröffnen wollten, die auch auf der wirtschafts- und währungspolitischen Seite mit dem IMF kooperieren. Bei beiden Organisationen ist die Mitgliedschaft heute praktisch universell (insbesonde-

re Kuba, Nordkorea und die Bundesrepublik Jugoslawien fehlen). Die anderen Institutionen der Weltbankgruppe haben jeweils weniger Mitglieder. So gibt es einige Länder, die bei der International Development Association (IDA) weder Empfänger sein können noch Geber sein wollen und deshalb dort auch nicht beitraten. Als große Finanzierungsinstitution hat die IBRD traditionell ihre Aufgaben in der Finanzierung von Großprojekten wie Kraftwerken, Industrieprojekten und Infrastrukturvorhaben. Der Rolle als zentraler Akteur in der wirtschaftspolitischen Szene steht eine Darlehensaktivität in allen Sektoren wo Entwicklungsländer einen Berater und/oder Financier brauchen (der auch noch andere Financiers mobilisieren kann) gegenüber. Lediglich Atomkraftwerke und Verteidigungsausgaben sind tabu.

Die Größe (Kapital 176 Mrd. US-\$, Ausleihevolumen in den letzten Jahren zwischen 14 und 16 Mrd. US-\$ schwankend, aushaftende Darlehen zum Stand vom 30.6.1996: 110,4 Mrd. US-\$) erlaubt es der Weltbank auch, mehr als andere in wissenschaftliche Arbeiten zu investieren, wobei die aus der eigenen Arbeit gewonnenen Erfahrungen und Daten eine nützliche Basis darstellen. Bedeutendste Arbeit in dieser Richtung ist der jährlich mit einem Schwerpunktthema (heuer dem Übergang von Planwirtschaft zur Marktwirtschaft gewidmet) erscheinende Weltentwicklungsbericht. Der intensive Einsatz des Stabes in den einzelnen Sektoren der Kreditnehmerländer erlaubt auch Quervergleiche zwischen Sektoren, Ländern und Regionen. Ein Problem der Weltbank ist, daß sie solche Arbeiten als „Staff-Papers“ zwar nach außen verkauft, die darin enthaltenen Erkenntnisse intern jedoch zu wenig nutzt (Problem der Betriebsgröße?).

Die *Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Organization – IDA)* arbeitet mit demselben Stab wie die IBRD und stimmt auch in ihren grundsätzlichen Zielsetzungen mit der IBRD überein. Aufgrund des Umstandes, daß die IDA nur in den Niedrigeinkommensländern operiert, ergibt sich eine andere sektorale Aufteilung als bei der IBRD. Das Hauptziel der IDA (noch mehr als bei der IBRD) ist der Kampf gegen die Armut. Dieses schließt Maßnahmen zur Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion ebenso ein wie Investitionen in die Trinkwasserversorgung oder den Ausbau der Schulbildung (insbesondere auch die faire Einbeziehung von Mädchen). Eine wichtige Unterstützung erfahren die Programme zur Armutsbekämpfung von den wirtschaftlichen Reformen der Niedrigeinkommensländer. Bei jährlichen Kreditvergaben von teilweise über 6 Mrd. US-\$ ist die IDA das größte weiche Fenster (Darlehen mit 35 und 40 Jahren Laufzeit bei zehn Freijahren und einer Verwaltungsgebühr von nur 0,75%) einer Entwicklungsorganisation. Niedrigeinkommensländer, die auch für IBRD-Darlehen kreditwürdig eingestuft werden (wie z.B. China und Indien) erhalten meist IDA-Darlehen für Projekte im sozialen Sektor und IBRD-Darlehen für den Wirtschaftsbereich.

Regional gehen IDA-Mittel ungefähr zur Hälfte nach Afrika, etwas weniger an asiatische Niedrigeinkommensländer einschließlich pazifischer Inseln (zum Unterschied von ESAF nützen Indien und China hier ihre Anspruchsberechtigung, und erhalten rund 30% der Mittel). Von den Reformländern sind lediglich Albanien, Kasachstan, Rumänien und Usbekistan anspruchsberechtigt; in der westlichen Hemisphäre sind Bolivien, Haiti, Honduras, Guyana, Nicaragua sowie einige karibische Inseln IDA-Empfänger.

Die Privatsektororganisation der Weltbankgruppe, die *Internationale Finanzkorporation (International Finance Corporation – IFC)*, benötigt für ihre Kreditvergaben und Beteiligungen keine Regierungsgarantie (diese erweisen sich bei der IBRD, zunehmend als Problem, um andere als staatlich abgesegnete Privatsektoroperationen zu machen). Die IFC sieht ihre Rolle in Investitionsprojekten, die ohne ihr Mitmachen nicht oder nur zu unattraktiven Bedingungen zustandekommen würden. In der Praxis erweist sich der Ruf der IFC, Projekte genau zu prüfen, als große Erleichterung, in Industrieländern finanzkräftige Partner zu finden (sowohl aus dem Finanzbereich als auch aus dem Industriesektor). Der auf eigenes Risiko übernommene Anteil der IFC liegt meist im Bereich zwischen 25 und 35%. Das Engagement erfolgt einerseits in Form von Darlehen zu Marktsätzen und zu kürzeren Laufzeiten als bei der IBRD und andererseits in Form von Beteiligungen. Bei den Beteiligungen ist es das Ziel der IFC, nach einer Anlauf- und Expansionsphase des Unternehmens möglichst an die anderen Projektpartner oder an Investoren aus Entwicklungsländern zu verkaufen.

Die IFC hat auch einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau von Kapitalmärkten in Entwicklungsländern geleistet. Hier wurden primär Börsen aufgebaut, aber auch Schuldner aus Entwicklungsländern für Investoren in Industrieländern marktfähig gemacht und auch der Kapitalstrom der Entwicklungsländer untereinander gefördert.

Das Kapital zum 30.6.1996 war rund 2,08 Mrd. US-\$, und die Investitions genehmigungen im Fiskaljahr 1996 betrugen für Rechnung der IFC 3,214 Mrd. US-\$.

Wenngleich die *Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur (Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA)* erst 1988 gegründet wurde, ist die Idee einer internationalen Organisation im Bereich Investitionsgarantie schon alt. MIGA garantiert nicht-kommerzielle (also politische) Risiken von Investoren aus Mitgliedstaaten in Mitgliedsentwicklungsländern. Die Mitgliederzahl bei MIGA steigt kontinuierlich und heute gehört Österreich zu den wenigen Nichtmitgliedern (wegen des geringen Engagements österreichischer Investoren in Entwicklungsländern und den gegenüber dem nationalen Garantiesystem hohen Kosten, wurde eine zu geringe Inanspruchnahme dieses Instruments im Verhältnis zu den Beitrittskosten angenommen). Bisher wurden 177 Versicherungen in 38 Ländern übernommen.

Keine eigene Organisation ist das *Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID)*, mit dem die Weltbank bei Streitigkeiten und Investitionen in Entwicklungsländern beiden Seiten einen unabhängigen Schiedsrichter bieten möchte.

In Zusammenarbeit mit UNDP und UNEP betreut die Weltbank auch die *Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility – GEF)*, wobei die Weltbank die Mobilisierung von Gebergeldern als auch die Implementierung von Investitionsprojekten übernahm. Mit den Mitteln der GEF werden insbesondere Maßnahmen gegen die Erwärmung der Atmosphäre, die Verschmutzung internationaler Gewässer, die Zerstörung der Artenvielfalt und die Ausdünnung der stratosphärischen Ozonschicht unterstützt. In der Pilotphase hat Österreich mit 400 Mio. öS (von insgesamt 800 Mio. US-\$) einen besonders großen Anteil übernommen, um sein Interesse an der Erhaltung der Umwelt zu dokumentieren. Bei der Wiederauffüllung übernahm Österreich mit 1% der Beiträge einen immer noch etwas über anderen multilateralen Beiträgen liegenden Anteil (20 Mio. US-\$).

Auch bei der *Konsultativgruppe für Agrarforschung (CGIAR)* besteht die Rolle der Weltbank aus der Bereitstellung von Sekretariatsdiensten und ergänzender Finanzierung. Neben der nationalen Agrarforschung und den auf Agrarprobleme von Entwicklungsländern ausgerichteten Institutionen einzelner Geberländer gibt es die in ihrem Umfang wahrscheinlich nur 5% der weltweiten Agrarforschung ausmachenden internationalen und international koordinierten nationalen 16 Agrar- und Forstforschungseinrichtungen, die in der CGIAR zusammengefaßt sind. Die CGIAR bietet jedoch einen großen Informationsaustausch und -zugang. So können Doppelgleisigkeiten vermieden und ein effizienter Mitteleinsatz erreicht werden. Das jährliche Budget der CGIAR betrug im Jahr 1995 ca. 264 Mio. US-\$. Österreich gehört mit einem in den letzten Jahren auf 1,5 Mio. US-\$ erhöhten Beitrag immer noch zu den sehr kleinen Gebern.

Neben den Bretton Woods Institutionen gibt es noch zwei Organisationen, die zwar global operieren, deren Aufgabenbereich jedoch sektoriell eingeschränkt ist. Diese beiden Organisationen streichen ihre Rolle als „Specialized Agencies“ der UN-Familie eher heraus als die übrigen Finanzinstitutionen.

Der *Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development – IFAD)* entstand 1977 einerseits durch die Erkenntnis, daß den großen Organisationen die Beschäftigung mit den Problemen der ländlichen Bevölkerung nicht leicht fällt (diesbezügliche Initiativen des Weltbank-Präsidenten McNamara hatten damals gerade Schiffbruch erlitten), und andererseits wollte man die OPEC-Länder in die Reihe der Geber einbeziehen. Die OPEC-Länder trugen anfänglich 40% der Mittel bei, was die Beiträge Saudiarabiens mit jenen der USA oder die

Beiträge Venezuelas mit jenen Deutschlands oder Japans vergleichbar machte. Der Präsident der Institution ist bisher stets ein Araber gewesen.

Das ursprüngliche jährliche Darlehensvolumen von über 300 Mio. SZR hätte dem IFAD eine angemessene Rolle in der Verbesserung der Nahrungsmittelversorgung und der ländlichen Einkommen gesichert (heute ist der Fonds auch im ländlichen Kreditwesen und insbesondere auch in der Förderung der Erwerbsmöglichkeiten der Frauen im ländlichen Bereich aktiv). Die geänderten finanziellen Verhältnisse der OPEC-Länder haben die Möglichkeiten stark reduziert, und nur durch vermehrte Kofinanzierung kann IFAD seine Ideen in andere Organisationen hineinragen. Es ist bedauerlich, daß gerade die Institution mit ihrem in der Armutsbekämpfung so wichtigen Mandat immer wieder Verzögerungen bei der Bereitstellung zusätzlicher Mittel durch die Geber erleidet. Österreich hat bei den letzten Wiederauffüllungen jeweils seinen Anteil etwas erhöht.

Der *Gemeinsame Rohstofffonds (Common Fund for Commodities – CF)* war als Teil der in den 70er Jahren in den UN diskutierten „New International Economic Order“ gedacht und sollte primär für auf die Haltung von Ausgleichslagern (Buffer Stocks) basierenden Rohstoffabkommen die „Bankfunktion“ erfüllen; Rohstoffabkommen mit niedrigen Lagerbeständen sollten dort ihre flüssigen Mittel einlegen und Abkommen mit Finanzierungsbedarf Darlehen erhalten. Damals noch bestehende Rohstoffabkommen pflegten jedoch Beziehungen zu mehreren Banken, um bei Bedarf auch sicher rasch zu Geld zu kommen.

Für Rohstoffe, die nicht lagerfähig sind, wurde ein zweites Fenster eingerichtet, das Mittel für andere Förderungsmaßnahmen verschenken oder verborgen kann. Das Kapital des Fonds beträgt 179,6 Mio. SZR, der österreichische Anteil beträgt 1,04% = 1,9 Mio. SZR. Bisher wurden aus dem zweiten Fenster 50 Projekte mit einem Betrag von rund 51 Mio. \$ gefördert.

Die *regionalen Entwicklungsbanken* sind in ihrem Aufbau und auch in der Arbeitsweise weitgehend der Weltbank nachgebildet. Der Hauptgrund für ihr Entstehen sind regionale Interessen, die sich in der Kapital- und Stimmrechtsverteilung ausdrücken. Die Qualität der Zusammenarbeit und vor allem die Koordination mit der Weltbank hängt primär von den beteiligten Leuten ab. Die Zielsetzungen der Institutionen sind sehr ähnlich, da jedoch der Unterschied in der Kapitalstruktur liegt, ist mit einem Verschmelzen nicht zu rechnen.

Die Gründung der ältesten regionalen Entwicklungsbank, der *Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank (Inter-American Development Bank – IDB)*, geht mehr auf das politische Verhältnis der USA zu Lateinamerika zurück, als auf den Bedarf nach einer zusätzlichen Bank. Das politische Verhältnis der USA zu den großen vier (Mexiko, Argentinien, Brasilien, Venezuela) prägte auch die Entwicklung der Bank.

Da die IDB auch in Washington ihren Sitz hat, ist eine Arbeitsteilung mit der Weltbank im Sinne größere und kleinere Projekte nur beschränkt sinnvoll. Die IDB besitzt jedoch (zum Unterschied von der Weltbank) operative Büros in den einzelnen Ländern, die je nach den Bedürfnissen des Empfängerlandes einen unterschiedlichen Kreditbereich abdecken. Diese beschleunigen die Projektvorbereitung und erleichtern die Realisierung. Inwieweit hierdurch auch Kosten gespart werden oder zusätzliche Kosten entstehen, ist nicht eindeutig zu beantworten.

Die IDB war in den letzten Jahren mehr als die Weltbank in der Lage, als Gestalter von Veränderungen mitzuwirken. Hier ist insbesondere die in vielen Ländern des Subkontinents betriebene Entstaatlichung von Infrastrukturanlagen zu erwähnen, aber auch in anderen Bereichen ist die IDB mit innovativen Vorschlägen an ihre Mitglieder herantreten. Die Europäer und Japan traten der IDB erst spät bei (Österreich erst 1977) und sie haben es schwer, in die oben erwähnten Machtverhältnisse einzudringen. Wenngleich bei der letzten Kapitalerhöhung ihre Anteile deutlich erhöht wurden, bleiben sie relativ zu lateinamerikanischen Ländern klein (Österreichs Anteil stieg von 0,08% auf 0,16%). Die Europäer setzen sich intensiv dafür ein, daß auch die kleineren Länder der Region einen fairen Anteil an den Darlehen erhalten und die eingeborene Bevölkerung und sonstige sozial schwache Gruppen gefördert werden. Das Kapital der IDB betrug zum 31.12.1995 66,395 Mrd. US-\$ (Erhöhung auf über 100 Mrd. \$ beschlossen), der österreichische Kapitalanteil betrug 48,242 Mio. US-\$; das Darlehensvolumen 1995 betrug 7,3 Mrd. US-\$.

Die IDB hat ein weiches Fenster, bei dem von Anfang an auch die wohlhabenderen Entwicklungsländer der Region Beiträge leisteten. Der Fonds für Sondergeschäfte (Fund for Special Operations – FSO) konnte im Laufe der Zeit ein Kapital von rund 10 Mrd. US-\$ ansammeln, aus dem revolving weiche Darlehen und Zinssubventionen gewährt werden. Weiters hat die IDB auch eine Privatsektoreinrichtung, nämlich die *Internationale Investitionsgesellschaft (International Investment Corporation – IIC)*.

Die *Asiatische Entwicklungsbank (Asian Development Bank – AsDB)* verdankt ihre Gründung (1966) dem wiedererstarkten Japan. Die Mitgliedschaft der Bank umfaßte von Anfang an auch außerregionale Mitglieder (Österreich ist Gründungsmitglied), hat aber innerhalb der Region nur mit den süd- und ostasiatischen Entwicklungsländern begonnen (der Iran lehnte eine Mitgliedschaft ab, nachdem Teheran nicht Sitz der Bank wurde). China trat erst vor rund zehn Jahren der Bank bei und seit langem ist eine mögliche Mitgliedschaft der Sowjetunion und nunmehr Rußlands Thema informeller Gespräche, wobei auch die Frage, ob als Geberland oder als Kreditnehmer, im Laufe der Zeit unterschiedlich gesehen wurde ohne gelöst zu werden.

Die hohe Kreditwürdigkeit der regionalen Länder hat die Schuldenkrise an der AsDB so gut wie spurlos vorbeigehen lassen. Mit den als „regional“

geltenden Industrieländern Japan, Australien und Neuseeland wird der Geber-/Kreditnehmer-Konflikt anderer Institutionen sehr stark reduziert. Auch ist bei den Kreditnehmerländern der Region eine andere Einstellung zu Policy Issues gegeben als in anderen Regionen.

Nach der Kapitalerhöhung 1994 ist die AsDB die zweitgrößte regionale Entwicklungsbank mit einem Kapital von 43.077,826.000 US-\$ und einem jährlichen Kreditvolumen 1995 von 5,5 Mrd. US-\$. Ihr weiches Fenster, der Asiatische Entwicklungsfonds (Asian Development Fund – AsDF), ist das größte der Regionalbanken. Hierbei muß man bedenken, daß der Kreditnehmerkreis der AsDB zwar die rasch wachsenden Länder Ostasiens umfaßt, aber auch 60% der Armen dieser Welt. Wenngleich Fortschritte bei der Armutsbekämpfung in vielen südasiatischen Ländern erzielt wurden, so wird der Bedarf an weichen Mitteln noch lange Zeit gegeben sein (China und Indien erhielten in der AsDB keine weichen Mittel).

Die *Afrikanische Entwicklungsbank (African Development Bank – AfDB)* wurde als rein afrikanische Institution gegründet. Die Geberländer wurden erst zugelassen, als sich die rein afrikanische Kapitalbasis (vor allem die Beurteilung des Haftkapitals) als Problem bei der Mittelbeschaffung auf den Kapitalmärkten erwies. Bei der Kapitalerhöhung von 1987 wurde das Kapital in einem Schritt verdreifacht (von 5,6 auf 16,8 Mrd. SZR). Während Geberländer mit dieser Aktion die Bank auf eine solide Kapitalbasis stellen wollten, nützten Management und afrikanische Länder das gestiegene Kapital für eine Verdoppelung des Darlehensvolumens innerhalb weniger Jahre, wodurch die Qualität der Darlehen litt.

Hinzu kommt, daß auch schon vor zehn Jahren klar war, daß man den meisten Ländern Afrikas mit weichen Mitteln und nicht mit Darlehen zu Kapitalmarktbedingungen helfen soll. Bei der Dotierung des weichen Fensters der AfDB erwiesen sich die Geber jedoch nicht großzügig, und insbesondere die letzte Wiederauffüllung des Afrikanischen Entwicklungsfonds (African Development Fund – AfDF) war vom Volumen (rund 1 Mrd. SZR neuer Mittel) wie von der Verhandlungsdauer her enttäuschend, wenn man den Stellenwert bedenkt, den die Geber Afrika einräumen.

Die Probleme der AfDB sind zahlreich. Sie operiert auf einem Kontinent, wo die kreditwürdigen Länder rar sind. Mit den nach der Kapitalerhöhung rasch ausgeweiteten Darlehen (1995 jedoch nur mehr 450 Mio. SZR nach über 1 Mrd. SZR zu Beginn der 90er Jahre) hat man bei vielen Ländern lediglich den Schuldenberg erhöht. Unter dem seit etwa einem Jahr amtierenden Präsidenten Kabbaj wurden neue Regeln für eine vorsichtigeren Darlehensgewährung angenommen. Während regionale Mitglieder anderer regionaler Entwicklungsbanken für „ihre“ Bank größere Anstrengungen als gegenüber anderen Gläubigern unternehmen, um Darlehen zurückzuzahlen, wies die AfDB Ende 1995 mehr als sechs Monate überfällige Rückstände

von 450 Mio. SZR aus. Auch hat die Hälfte der regionalen Länder noch ausständige Zahlungen auf die letzte Kapitalerhöhung.

Hoffnung für eine positive Entwicklung läßt sich einerseits aus dem neuen Führungsstil in der Bank, aber auch von den politischen Veränderungen in den Kreditnehmerländern ableiten.

Die *Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (*European Bank for Reconstruction and Development – EBRD*) entstand, da man auch für die Reformstaaten Osteuropas und die Sowjetunion eine separate regionale Bank schaffen wollte.

Wenngleich am Anfang die Reformländer staatliche Infrastrukturinvestitionen mehr gebraucht hätten, als Privatsektorprojekte, wurde die Bank verpflichtet, 60% ihrer Aktivitäten im Privatsektor und nur 40% im öffentlichen Sektor zu machen. Dies führte zu Definitionsfragen, aber auch zu einem Bestreben, Investitionen, die traditionell vom Staat getragen wurden, privatwirtschaftlich darzustellen. Ob beispielsweise Mautautobahnen, die für Inländer zu teuer sind, auch langfristig ein sinnvoller Weg sind, wird noch zu beweisen sein. Die Bank erhielt in ihren Statuten auch ein Mandat für einen politischen Dialog, was sich aber für eine Finanzinstitution als nicht sehr zielführend erwies. Das Kapital der Bank beträgt 10 Mrd. SZR (eine Verdoppelung wurde bereits beschlossen). 1995 wurden für 134 Projekte 2,8 Mrd. ECU bewilligt. Mit 2,28% hat Österreich in der EBRD den größten Anteil aller Finanzinstitutionen, was sich aus dem großen Interesse an den Kreditnehmerländern erklärt.

Mögliche weitere Entwicklung

Die DAC-Liste der Entwicklungsländer ist so heterogen, daß man nicht von einer Gruppe sprechen sollte. Sie umfaßt abgesehen von Ländern mit einem auch für Industrieländer hohen Einkommen die erfreulicherweise größer werdende Gruppe von Ländern mit einer gut diversifizierten Wirtschaft, einem hohen Stand an vorhandener Infrastruktur einschließlich sozialer Einrichtungen, einer gut ausgebildeten Bevölkerung und auch eigener Kapitalbasis. Diesen Ländern bereitet auch der Agrar- und Textilprotektionismus der Industrieländer weniger Probleme als ärmeren Ländern.

Den zahlenmäßig größten Anteil an der DAC-Liste haben jene Länder, die sich anstrengen, in die zuletzt genannte Gruppe aufzurücken und noch mit unterschiedlichen Problemen kämpfen (diese finden sich in allen drei Entwicklungsregionen). Ihr Bestreben muß es weiterhin sein, die Wirtschaftspolitik so auszurichten, daß sie auf einem robusten Wachstumspfad bleiben, der ihnen erlaubt, auch soziale Investitionen zu finanzieren.

Es bleibt eine beachtliche Zahl von Problem-Entwicklungsländern, in denen in aller Regel auch heute noch ein an den Problemen der Bevölkerung wenig interessiertes Regime herrscht oder Probleme hinterließ. Während die Exporte der Mitteleinkommensländer meist solche Produkte umfassen, die in Industrieländern auf tragbare Zölle treffen, können weniger entwickelte Länder oft nur solche Produkte exportieren, gegen die Industrieländer kaum durchlässige Barrieren aufgebaut haben. Im Agrarbereich trifft sie die nur durch Abschottung realisierbare inländische Hochpreispolitik insbesondere der sich bei staatlicher Entwicklungshilfe als großzügig gebenden Europäer und Japaner. Ähnliches gilt für Textilien.

Die Bildung dieser Untergruppen soll zeigen, daß bei fortschreitender positiver Entwicklung die Gruppe jener Entwicklungsländer, die keinerlei Entwicklungshilfe brauchen, sondern lediglich Mittel zu Marktsätzen, größer wird und somit eine zunehmende Konzentration der staatlichen Entwicklungshilfe auf die noch am wenigsten fortgeschrittenen Länder möglich sein sollte. Man muß jedoch bezüglich des Zeithorizonts realistisch bleiben. Gerade Beispiele aus Lateinamerika zeigen, daß es von der Etablierung von Demokratien durch Wahlen bis zu einem System, das auch die Interessen benachteiligter Bevölkerungsgruppen berücksichtigt, ein langer Weg ist. Auch in Asien und Afrika kann man deshalb nur einen langsamen Prozeß erwarten (der Generationenwechsel bei den Politikern gibt noch am meisten Hoffnung).

Die wirtschaftlichen Aussichten der Entwicklungsländer scheinen gut. Die extrem hohen Wachstumsraten gerade der Niedrigeinkommensländer Asiens lassen rasche Fortschritte bei der Armutsbekämpfung (und insbesondere auch der Reduktion der Zahl der asiatischen Armen) erwarten. Die Entwicklungen 1995 (und Erwartungen für 1996) begründen auch für Afrika die Hoffnung, daß das Wirtschaftswachstum das Bevölkerungswachstum auch dort nachhaltig überholen wird. Dem Schuldenproblem müssen die Länder Afrikas durch Expansion des Handels begegnen (insbesondere die Relationen Schulden : Exporte sind für Afrika schlecht).

Weniger positiv sieht das Bild auf der Seite der Geber aus. Die staatlichen Entwicklungshilfeleistungen sinken real ab. Es ist auch nicht sehr wahrscheinlich, daß die USA, die schon große Rückstände auf frühere Zusagen aufweisen und bei neuen Zusagen dramatisch zurückgehen, oder die europäischen Industrieländer angesichts ihrer Budgetprobleme und der geänderten Politik bei inländischen Transferleistungen eine reale Expansion ihrer Entwicklungshilfeleistungen über längere Zeit betreiben könnten. Die zunehmende Globalisierung und Erhöhung des internationalen Konkurrenzdrucks läßt eher vermuten, daß der Druck auf die EU-Länder steigen wird, ihre Steuerquoten in Richtung des Niveaus anderer Industrieländer abzusenken, was zu weiterem Budgetdruck führen wird. Japan hat sich in den letzten zehn

Jahren angestrengt, zum größten Geber zu werden. Es ist heute schwer zu beurteilen, ob man dort weiterhin eine großzügige Linie verfolgen oder damit zufrieden sein wird, etwas mehr als die USA bzw. Frankreich oder Deutschland zu geben. In Australien, das den Budgetdruck schon vor Jahren spürte, kam es zu einer weitgehenden Konzentration der Hilfe auf den asiatischen Raum. Der gesamte Mittelstrom an Entwicklungsländer hat sich in den letzten Jahren hingegen aufgrund rasch steigender kommerzieller Flüsse erhöht. Gerade bei den Direktinvestitionen ist jedoch eine hohe Konzentration auf einige Länder (China, Mexiko) festzustellen. Das Verhalten der wirtschaftlich erfolgreichen Länder Asiens bei den weichen Fenstern multilateraler Organisationen, wo großer Druck auf sie ausgeübt wird, entsprechend ihrer wirtschaftlichen Lage zu Geben zu werden, läßt bei weitem nicht jene Großzügigkeit erwarten, die die OPEC-Länder dereinst bei ihrem rasch erworbenen Reichtum zeigten.

Eine Frage ist noch, ob Kürzungen mehr bei multilateralen oder bilateralen Leistungen vorgenommen werden. Da bei bilateraler Hilfe die Zahl der im Geberland Interessierten größer ist und sich diese auch besser politisch Gehör verschaffen können als bei multilateraler Hilfe, ist mittelfristig eher zu erwarten, daß die Leistungen an IFIs (Kapitalerhöhungen und Beiträge zu Fonds) relativ abnehmen werden (in Österreich gingen 1993 noch über 18% der Entwicklungshilfeleistungen an IFIs, 1994 nur mehr 12,9% und 1995 knapp über 11%). Auch ist es einer Bank eher möglich, ohne Kapitalerhöhung auf einem niedrigeren Niveau weiterzuarbeiten, als einem auf kontinuierliche Zuflüsse angewiesenen Fonds, der im Verhältnis zu seinem Vergabevolumen nur kleine Rückflüsse hat und wo ein Ausbleiben neuer Mittel große Einbrüche auslösen würde. Zweifels- ohne wird jedoch auf alle Formen der Entwicklungshilfe ein erhöhter Druck zur Effizienzsteigerung kommen. Die Hoffnung auf eine entgegenkommendere Handelspolitik kann man angesichts der politischen und insbesondere beschäftigungspolitischen Lage in Europa leider nur beschränkt nähren.

Abstracts

International Finance Institutions have a long tradition in financing large infrastructure projects. The basic idea is that large institutions based on contributions by donors can be more effective than the bilateral efforts of these donors. The concept requires a fair distribution of burden and benefit to all shareholders.

They became object of criticism by NGOs for their treatment of environmental issues and also for the superficial treatment of the interest of indigenous people in their projects. The early structural adjustment programs – connected with balance of payments loans – did not pay due attention to the domestic distribution of the burden of adjustment and gave the Bretton Woods Institutions the image to neglect the poor.

In reality, however, the international finance institutions are the largest multilateral providers of funds at soft terms. They go almost totally to low income countries while middle income countries are assisted by long term investment loans at close to market rates. Human Resources Development and particularly the enhancement of the role of women is a priority for them. In new projects they take the appropriate care for environmental considerations and recent adjustment programs better cope with the interest of poor people.

The future of the multilateral system does not look too bright with the US having arrears on contributions and being reluctant to make new ones. Newly industrializing countries of South East Asia are not willing to come in the way their economic strength would allow.

Internationale Finanzinstitutionen (IFIs) haben eine lange Tradition in der Finanzierung großer Infrastrukturprojekte. Die Grundidee dieser Institutionen ist, daß große Institutionen mit den Geldern der Geber mehr erreichen können, als viele bilaterale Aktionen dieser Geber. Dies verlangt eine faire Verteilung von Lasten und Nutzen auf alle Aktionäre.

Die IFIs wurden Zielscheibe der Kritik von NGOs wegen ihrer Vernachlässigung von Umweltaspekten und der oberflächlichen Behandlung der Interessen Eingeborener in ihren Projekten. In den frühen Anpassungsprogrammen – verbunden mit Zahlungsbilanzdarlehen – wurde der Verteilung der Anpassungslasten innerhalb des Kreditnehmerlandes zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Dies gab den Bretton Woods Institutionen das Image, die Armen zu vernachlässigen.

Die IFIs sind jedoch im Kampf gegen die Armut engagiert und sind die größten multilateralen Geber von Mitteln zu weichen Bedingungen, die fast ausschließlich an Niedrigeinkommensländer gehen. Mitteleinkommensländer werden durch langfristige Investitionsdarlehen zu Marktsätzen unterstützt. „Human Resource Development“ und insbesondere die Förderung der Rolle der Frau haben Priorität. Die Zukunft der IFIs wird durch die schleppenden Zahlungen der USA und deren Zurückhaltung bei neuen Zusagen problematisch. Die jungen Industrieländer Südasiens sind nicht bereit, entsprechend ihrer wirtschaftlichen Stärke beizutragen.

Literatur

- AfDB-Jahresbericht 1995.
- AsDB-Jahresbericht 1995.
- CF-Jahresbericht 1995.
- CGIAR-Jahresbericht 1995.

IADB-Jahresbericht 1995.
 IBRD-Jahresbericht 1996.
 IFAD-Jahresbericht 1995.
 IFC-Jahresbericht 1996.
 IWF-Jahresbericht 1996.
 MIGA-Jahresbericht 1996.

*Herbert Lust, Bundesministerium für Finanzen, Abteilung III/15,
 Himmelfortgasse 4 – 8, A-1015 Wien*

Journal für Entwicklungspolitik XII/4, 1996, S. 447 – 461

J. Wagona Makoba

Beyond the State-Market Debate: The Role of the State and Market in Third World Economic Development

At the core of the current demands by Western governments and international financial institutions for economic liberalization and public sector privatization in Third World countries is the desire to reduce or eliminate state involvement in economic activity and a strong belief in the superior economic performance of the private sector. Opponents of state involvement in economic activity view the state not only as irrelevant but also as an obstacle to the development process.¹ This paper argues that any meaningful understanding of economic development must take into consideration the role of both the state and market as well as the particular historical and sociopolitical context within which they coexist.

The State-Market Debate

The current state-market debate dichotomy emphasizes, on one hand, reducing or eliminating state involvement in economic activity, and on the other, promoting and expanding state intervention. Despite different assumptions and strategies, both approaches seek to accelerate the process of economic development in order to meet the material needs of the majority of the people in Africa, Asia or Latin America.²

Market-oriented or neo-classical economists argue for either the reduction or elimination of state involvement in economic activity. They consider economic growth or development to be a result of the efficient allocation of resources by the market forces or the "invisible hand". Because market-oriented economists stress economic growth brought about through the operation of market forces, they deem state involvement in economic activity as irrelevant and perceive it as an obstacle to the development process.

¹ Bates, Robert H.: Toward a Political Economy of Development. In: Bates, Robert H. (ed.): *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*. University of California Press, Berkeley 1988, pp. 239 – 244.

² Krishnamurthy, Sriram: Markets and States in Development: The Search Continues for an Optimal Mix. In: *Scandinavian Journal of Development Alternatives*, XI, no. 2, March 1992, p. 48.