Eine ökonomische Philosophie wird umgesetzt

Die Regierung Reagan und die Weltbankgruppe

KONRAD MELCHERS

Wegen »unzureichender Mittel (mußten wir) im vergangenen Jahr das IDA-Programm um 35 Prozent kürzen. Das bedeutet nicht eine bloße Kürzung des Programms, das kommt einer Amputation des Programms gleich.« Mit diesem Kassandraruf wandte sich Weltbankpräsident Alden W. Clausen am 6. September dieses Jahres auf der 37. Jahrestagung von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IMF) in Toronto an seine Gouverneure, die versammelten Finanzminister und Notenbankpräsidenten der 141 Mitgliedstaaten der Bank. Die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), die auf zinslose Darlehen an Entwicklungsländer mit einer Laufzeit von 50 Jahren spezialisierte Tochter der Weltbank, befindet sich tatsächlich in ihrer bisher schwersten Krise seit der Gründung im Jahre 1960.

Grund für die Finanzklemme der IDA sind die drastischen Sparmaßnahmen der amerikanischen Regierung unter Präsident Ronald Reagan nicht nur an Sozialprogrammen in den USA, sondern auch an der amerikanischen Auslandshilfe, die 1981 um 26 vH gesenkt wurde. Für die IDA ist es nichts Neues, daß sich die Vereinigten Staaten bei den Wiederauffüllungsaktionen schwer tun. Sie wurde zwar von den USA initiiert und die Bedeutung ihrer Arbeit für die Durchsetzung amerikanischer Interessen immer wieder betont; Präsident Nixon sah sogar in der Multilateralisierung der Auslandshilfe ein besonders geeignetes taktisches Mittel, um interner und externer Kritik an der amerikanischen Außenpolitik in der Nach-Vietnam-Ära zu begegnen — gerade ihm wurden aber von Senat und Repräsentantenhaus zum ersten Mal die für die IDA angeforderten Haushaltsmittel verwehrt[1]. Seitdem begleitet der amerikanische Kongreß jede Refinanzierungsaktion mit Kürzungen und Auflagen wie etwa der, daß die IDA keine Projekte finanzieren solle, die den amerikanischen Landwirten Konkurrenz machen.

Um Druck auf die USA auszuüben, entwickelten die anderen Zuschußgeber ein Verfahren, ihre Anteile an der IDA-Finanzierung nur im entsprechenden Verhältnis zu den US-Einzahlungen und nur dann abzurufen, wenn die USA tatsächlich ihre Zahlungen leisten (›pro-rata‹-Verfahren). Gleichzeitig nötigten ihnen die USA immer größere Anteile bei der Verteilung der Lasten ab.

Anteile der wichtigsten Geberländer an IDA-Zeichnungen und Stimmanteile 1982 in Prozent

	Stimm-anteil	1960	1977	1980
Vereinigte Staaten	*18,97*	43	31	27* 18**
Großbritannien	*7,1*	17	11	9,5
Deutschland (Bundesrepublik)	*6,99*	7	11	12,3
Japan	*6,67*	4	12	15,3

* zugesagt
** tatsächlich, wenn der Kongreß der Tranche für 1982 zustimmt
Quelle: Jahresberichte der Weltbank

Die Krise der IDA

Neu an der gegenwärtigen IDA-Krise ist, daß sich im Unterschied zu all ihren Vorgängern die Regierung Reagan selbst zumindest am Anfang an die Spitze der Gegner multilateraler Entwicklungshilfe stellte. Die Carter-Regierung hatte für die 1980 fällige und sich über drei Jahre erstreckende 6. Wiederauffüllung der IDA einen amerikanischen Beitrag von 3,24 Mrd US-Dollar zugesagt. Nach seiner Wahl zum US-Präsidenten erklärte Ronald Reagan zwar, er werde sich an die internationalen Abmachungen seines Vorgängers halten. Seine Angriffe auf die »Fehlallokation von Ressourcen und Steuergeldern« insbesondere auch durch die multilaterale Entwicklungshilfe öffneten jedoch die Schleusen für die im Washingtoner Kapitol angestauten Tendenzen gegen die amerikanische Auslandshilfe. Die Kongreßdebatten im April 1981 über die Refinanzierung der multilateralen Entwicklungsbanken (MEB)[2] zeigten, daß die große Mehrheit der amerikanischen Senatoren und Abgeordneten nicht bereit war, die MEB von den drastischen Etatkürzungen auszusparen. Die MEB-Gegner wandten sich vor allem gegen die »redistributive Mentalität«, die fälschlich meine, »Ungleichheit sei gleich Ungerechtigkeit« (Senator Jesse A. Helms)[3]. Die Befürworter versuchten, dem im alten Ost-West-Jargon zu entgegnen. Senator Charles H. Percy, wie Helms ein Republikaner, erklärte in derselben Senatsdebatte:

»Nur die Sowjetunion und ihre Marionetten würden sich freuen. Wir würden direkt in ihre Hände spielen. Die Russen würden nichts lieber sehen, als daß wir unsere Verpflichtungen gegenüber den multilateralen Entwicklungsbanken aufgeben. Terrorismus und Kommunismus blühen auf Armut und menschlichem Elend, gerade den Bedingungen, denen die IDA den Kampf angesagt hat.«[4]

Die Geister, die Reagan im Kapitol gerufen hatte, wurde er nicht mehr los. Die USA gerieten zwar international, also auch im westlichen Lager, in eine zunehmende Isolierung. Die Einhaltung der alten Zusagen konnte dies aber nicht mehr bewirken. Auch die ›pro-rata‹-Regelung machte auf die amerikanischen Abgeordneten keinen Eindruck mehr, die eher zur Auflösung als zum Erhalt dieser — so ihre Sicht — internationalen Einrichtungen der »bürokratischen Philantropie« tendieren.

Mit welch schwerem Geschütz die Reagan-Verwaltung auffahren mußte, um wenigstens die bei den MEB um fast die Hälfte gesenkten Budgetansätze im Kongreß durchzubekommen, verdeutlicht die Gesetzesvorlage des Außenministeriums für den Auslandshilfe-Etat 1983 an den Kongreß vom 2. März 1982. Der damalige Außenminister Alexander M. Haig schrieb in seinem Vorwort an die Kongreßabgeordneten:

»Ohne angemessene Budgetmittel
— riskieren wir den Verlust eines wesentlichen Beitrags zur Abschreckung und zur Verteidigung vor weltweiten Konflikten.
— riskieren wir Rückschläge in unseren Friedensbemühungen. Unsere Hilfe an Ägypten und Israel hat beiden das Vertrauen gegeben, das für die neuen Schritte in Richtung Frieden notwendig ist.
— riskieren wir den Verlust unserer militärischen Einrichtungen und Nutzungsrechte, die zur Verteidigung von amerikanischen und westlichen Interessen in entfernt gelegenen, aber strategisch lebenswichtigen Regionen der Welt von wesentlicher Bedeutung sind. Unsere Nutzungsverträge mit Kenia, Somalia, Oman und Ägypten z.B. helfen uns, unsere militärische Präsenz in den Indischen Ozean und Persischen Golf auszuweiten.
— riskieren wir den Verlust wichtiger Märkte und Handelsbeziehungen ...«

»Auslandshilfe«, so faßte Haig seinen Brief zusammen, »wurde lange von vielen als uneffektive Menschenliebe ohne strategische Bedeutung angesehen. Diese Auffassung kann heute nicht mehr aufrecht erhalten werden. Internationale Stabilität, sowohl ökonomische als auch militärische, hängt wesentlich von einer verantwortlichen amerikanischen Rolle ab. Unsere Hilfsprogramme erzielen politische, strategische und wirtschaftliche Erträge, die weit größer als ihre Kosten sind.«[5]

Ob dies ausreicht, den Kongreß dazu zu bewegen, die Mittel zur Verfügung zu stellen, die die Grundlage eines bei der diesjährigen Jahrestagung der Weltbank in Toronto ausgehandelten Kompromisses sind, ist allerdings immer noch ungewiß. Zwischen den Hauptzuschußgebern der IDA wurde in Toronto vereinbart, daß die USA ihren ursprünglich zugesagten Finanzierungsanteil bei der 6. Wiederauffüllung von drei auf vier Jahre strecken und die anderen Geber sich am vierten Jahr entsprechend ihren Einzahlungen in den vorangegangenen drei Jahren beteiligen würden. Frankreich und die skandinavischen Staaten verzichteten zwar darauf, einen neuen Fonds einzurichten, über-

weisen von nun an aber ihre Anteile auf ein Sonderkonto, von dem die IDA nur noch Projekte finanzieren kann, die von Unternehmen der Beitragsländer beliefert werden. Die Regierung Reagan sagte auch zu, sich an der 7.Wiederauffüllung der IDA beteiligen zu wollen und, damit es dabei nicht wieder zu jahrelangen Verzögerungen komme, versprach sie, nach eingehenden Konsultationen mit dem Kongreß im November 1982 mit den Regierungsverhandlungen beginnen zu wollen.

Welche Überlegungen im Hintergrund der Politik der Reagan-Regierung gegenüber den multilateralen Entwicklungsbanken stehen, zeigen zwei unter Federführung des US-Finanzministeriums erarbeitete interne Studien. Die eine, die sich mit dem Kreditprogramm der Weltbank für Energieentwicklungsprojekte in den erdölimportierenden Entwicklungsländern befaßt, wurde am 28.Juli 1981 vorgelegt[6], die zweite Untersuchung, die eine umfassende »Einschätzung der Beteiligung der USA an den multilateralen Entwicklungsbanken in den achtziger Jahren«[7] trifft, wurde im Februar 1982 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Die Studie zum Energieentwicklungsprogramm der Weltbank

Bemerkenswert an der Energiestudie ist deren Zielvorgabe, nach der die Aufgaben der Weltbank nicht an allgemeinen entwicklungspolitischen Zielen oder gar den Zielen der Entwicklungsländer überprüft werden sollen, sondern an folgenden Zielen der US-Regierung:

1. die politischen, finanziellen und praktischen Behinderungen der privatwirtschaftlichen Entwicklung von Energiequellen in den Entwicklungsländern zu beseitigen,
2. in den Gastländern das notwendige Klima zugunsten privater Investitionen zu schaffen,
3. öffentliche Hilfe danach auszurichten, daß private Investitionen katalysiert und ergänzt und die Belastungen des staatlichen Haushalts eingeschränkt werden,
4. die globale Energieversorgung auszuweiten und zu diversifizieren, um die Versorgung zu sichern und die Fähigkeit der OPEC zu vermindern, die Ölpreise bestimmen zu können,

und

5. strukturelle Anpassungen in wichtigen Ländern durchzusetzen, damit diese ölkostenbedingte Zahlungsbilanzdefizite ausgleichen und ihre Schulden gegenüber den Geschäftsbanken bedienen können, da sonst deren Teilnahme an der internationalen Wirtschaft gefährdet sei.

Wie die folgende Untersuchung zeigt, sind bei Privatinvestitionen in erster Linie die der amerikanischen Ölkonzerne gemeint. Als Haupthinderungsgründe für deren Engagement werden genannt: die Gefahr der Enteignung, fiskalische und andere Belastungen und Einschränkungen der Handlungsfreiheit, der Wunsch der Gastländer, einen möglichst großen Teil der Fördermenge zu kontrollieren und die aussichtsreichsten Ölfelder selbst zu erschließen, sowie die Existenz staatlicher Konkurrenzbetriebe in den Gastländern.

Die Autoren kritisieren die Absicht der Weltbank, ihr Energieentwicklungsprogramm auszuweiten, da angesichts der hohen Rendite auf diesem Sektor dafür ausreichend Privatinvestitionen bereitstünden. Obgleich die Weltbank den Großteil ihrer Erdölförderungsprojekte mit den großen internationalen Erdölkonzernen kofinanziert, wird ihr auch vorgeworfen, mit ihren Finanzierungsbeiträgen ersetze bzw. verhindere sie private Investitionen[8]. Gegen Kohleförderungsvorhaben wenden sich die Autoren, weil diese die Gefahr weltweiter Überproduktion hervorriefen und die Preise sowie Absatzmärkte der amerikanischen Kohle gefährdeten[9]. Mit demselben Argument wird die Finanzierung von Ölraffinerien in den Entwicklungsländern abgelehnt[10]. In mindestens zwei Fällen (Sudan und Tschad) habe die Weltbank gegen die Interessen der jeweils betroffenen Förderunternehmen Raffinerien gefördert, wird bemängelt[11].

Auf der anderen Seite werden in der Studie aber keinesfalls die Vorzüge der Weltbank verkannt. Angesichts des »in den Entwicklungsländern tief verwurzelten Glaubens an Staatsbetriebe und die Rolle der öffentlichen Hand«, warnen die Autoren vor »Rundumschlägen gegen staatliche Institutionen«[12]. Auch sei »direkter amerikanischer Druck, die Bedingungen (für Privatinvestitionen) zu verbessern, in den meisten Ländern gegenproduktiv«, da man als »Heimatland vieler betroffener Unternehmen für parteiisch gehalten werde und der Anschein, sich amerikanischem Druck zu beugen, der Opposition im Gastland Munition liefere«[13]. Demgegenüber könne »die ›neutrale‹« (Anführungszeichen im Text) »Stellung der Weltbank« in ihrer Eigenschaft als »multilateraler ›Entwicklungsberater‹« entscheidend dazu beitragen, daß die »Entwicklungsländer ihre (gegenwärtig ungenügenden) Strukturen zum Anreiz privater Investitionen revidieren«[14]. Als Beispiele werden besonders Brasilien und Indien erwähnt, wo die Weltbank helfen könne, daß aussichtsreiche Ölfelder nicht heimischen bzw. staatlichen Unternehmen vorbehalten blieben.

Es bleibt die spannende Frage, wie sich die Autoren die Durchsetzung der Interessen des amerikanischen Privatkapitals ohne die von der Weltbank geplante und von den Autoren abgelehnte Ausweitung ihres Energieförderungsprogramms vorstellen. Sie meinen, daß die Weltbank den gewünschten Einfluß nicht mit mehr Geld, sondern kraft ihrer »fachlichen Autorität« durchsetzen könne.

Die Studie über die Politik gegenüber den Entwicklungsbanken

Bei der zweiten Studie, die sich ja grundsätzlicher als die erste mit der Rolle der multilateralen Entwicklungsbanken befaßt, war am Anfang, als die interministerielle Arbeitsgruppe ihre Untersuchungen aufnahm, die Kluft zwischen ordoliberalem Wunschdenken und den Sachzwängen amerikanischer Hegemonialpolitik besonders tief. Mit der Leitung der Gruppe wurde einer der schärfsten akademischen Kritiker der MEB beaufragt, Dr. Wilson E. Schmidt, der diesen grobe Verfälschung des freien Spiels der Marktkräfte vorwarf. Um die MEB den Gesetzen des Marktes wieder zu unterwerfen, schlug Schmidt unter anderem vor, die MEB sollten Dividenden ausschütten und die 141 Mitgliedstaaten ihre Kapitalanteile an den Aktienbörsen verkaufen, also praktisch der direkten Kontrolle der transnationalen, vor allem amerikanischen, Geschäftsbanken unterstellen. Dadurch, so argumentierte Schmidt, würden die MEB »entpolitisiert« und eine »optimale Allokation der Ressourcen« erreicht[15]. Einen solchen Plan ernsthaft ins Auge zu fassen, dürfte, wie der oben zitierte Brief Haigs deutlich macht, vor allem dem Außenministerium zu weit gegangen sein. Schmidt selbst verstarb schon bald nach seinem Amtsantritt. So wurde dann auch an die erste Stelle der Überprüfungskriterien der Studie gestellt: die politisch-strategische Bedeutung der MEB für die USA, dem »Führer der nicht-kommunistischen Welt«[16]. Als nächste Ziele folgen der Erhalt des Wirtschaftswachstums und der marktorientierten kapitalistischen Weltwirtschaft, die Integration der Entwicklungsländer in diese und schließlich das humanitäre Ziel, die Armut in der Welt zu lindern. Beachtenswert ist hier der betonte amerikanische Führungsanspruch auch gegenüber der Dritten Welt, die ja überwiegend ›nicht-kommunistisch‹ und das Aktionsfeld der MEB ist. Zu den humanitären Zielen zählt die Studie auch den »Kampf gegen den Terrorismus«[17]. Als operative Ziele definiert die Studie

1. die Förderung der kommerziellen Interessen der Vereinigten Staaten, d.h. die Sicherung der Rohstoffversorgung und der Absatzmärkte der USA,

Entwicklung der Anteile der Ausfuhr in die Entwicklungsländer am Gesamtexport wichtiger Industrieländer in Prozent

	1960	1979
Vereinigte Staaten	35	36
Japan	55	43
Großbritannien	38	23

Quelle: Jahresberichte der Weltbank

2. eine möglichst geringe Belastung des amerikanischen Staatshaushalts bzw. eine möglichst große internationale Lastenverteilung und
3. die höchstmögliche Effektivität der MEB hinsichtlich ihres Mitteleinsatzes (Kosten-Ertrags-Rate) und bei der Durchsetzung ordnungspolitischer Ziele der USA in den Entwicklungsländern[18].

Die Studie kommt zu einem überwiegend sehr positiven Urteil über den Beitrag der MEB zur Durchsetzung dieser Ziele. Befriedigt wird vermerkt, daß die Verteilung der MEB-Darlehen nach Ländern den geostrategischen Prioritäten der USA entspricht. Beispielsweise seien Mexiko, Brasilien, Ägypten, Süd-Korea und die Türkei auch Schwerpunktländer der MEB. Die in der Studie durchgängig diskutierte Alternative rein privatwirtschaftlichen Ressourcentransfers wird gerade im politisch-strategischen Bereich für untauglich eingeschätzt, weil das Risiko hier häufig besonders groß sei und langfristige strategische Überlegungen nicht in das kurzfristigere Ertragskalkül der Privatwirtschaft paßten. Die Vereinbarkeit der Tätigkeit der MEB mit privatwirtschaftlichen Aktivitäten weist die Studie mit Hilfe eines interessanten Verfahrens nach. Verglichen wurden die Projekte der MEB mit der Aufteilung der US-Wirtschaft nach staatlichen und privaten Sektoren. Als Ergebnis kam heraus, daß nur 8 vH der MEB-Kredite in Sektoren flossen, die in den USA privatwirtschaftlich sind, der Rest deckt sich also mit dem amerikanischen Strukturmodell[19]. Hervorgehoben wird auch, daß sich der Anteil der MEB an den Gesamtübertragungen an die Entwicklungsländer im Laufe der Jahre kaum verändert hat: 1970 betrug er 5,5 vH und 1979 6,7 vH (verbilligte und nicht-verbilligte Kredite zusammengenommen). Nur besonders bedürftige Länder weisen einen wesentlich höheren Anteil aus, so Indien (41 vH), Tansania (33 vH), Bangladesch (29 vH) und Kenia (25 vH).

Verteilung der Übertragungen an die Entwicklungsländer in Prozent

	1970	1979
MEB	5,5	6,7
Direktinvestitionen	19	17
private Kredite (ohne Exportkredite)	17	24
Exportkredite	11	12
private Übertragungen insgesamt	48	54
Gesamtübertragungen an die Entwicklungsländer in Mrd US-Dollar	*19*	*81*

Quelle: US Department of the Treasury, Assessment of US Participation in the Multilateral Development Banks in the 1980s (Consultation Draft), 21.9.1981, S.I,4.

Als Beweis für den Erfolg der MEB als Katalysatoren privater Kapitalübertragungen in die Entwicklungsländer betont die Studie weiter die richtungweisenden Länderstudien besonders der Weltbank und ihren wirtschaftspolitischen Einfluß, der allerdings am größten auf der Mikroebene der Projekte sei. Auf der besonders wichtigen makrowirtschaftlichen Ebene, so vermerkt die Studie, gebe es noch Spielraum, den Einfluß der MEB zu verstärken. Schließlich wird der als internationale Fürsorgeeinrichtung viel gescholtenen IDA Lob für die hohe Kosten-Ertrags-Rate ihrer Projekte gezollt, die im Durchschnitt bei 18 Prozent liegt. Die grundbedürfnisorientierten Projekte wiesen sogar noch eine Höhere interne Verzinsung auf, wird festgestellt.

Taktik

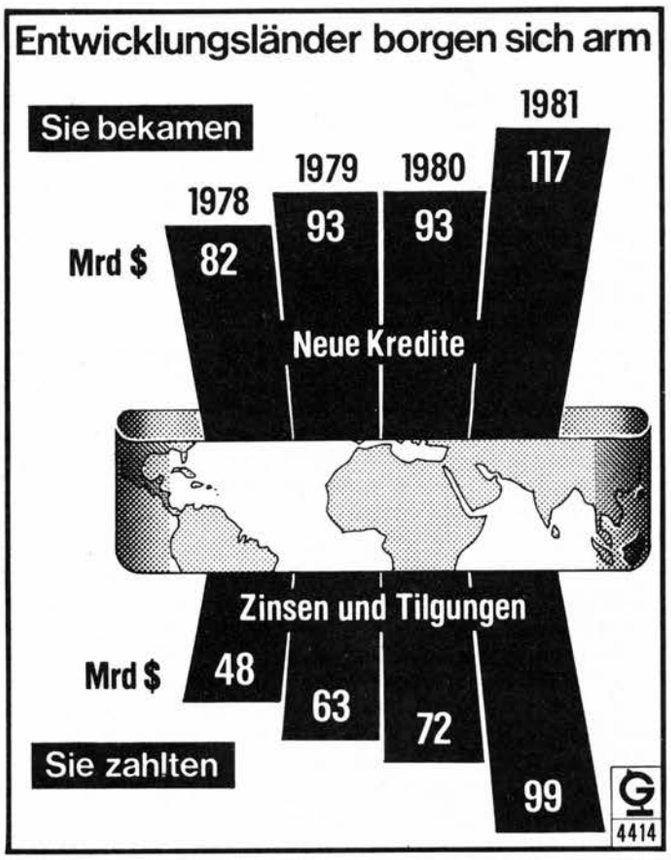
In einem weiteren Abschnitt überprüft die Kommission das taktische Verhalten der US-Regierung in der Weltbank. 14 Fälle, in denen sich die USA genötigt glaubten zu intervenieren, um ihre Interessen zur Geltung zu bringen, wurden untersucht, darunter die Boykottmaßnahmen (gegen Chile unter Präsident Allende, gegen Vietnam nach der Wiedervereinigung und der Intervention in Kamputschea, gegen Afghanistan nach der sowjetischen Okkupation), die Versuche Carters, die Einhaltung der Menschenrechte zum Vergabe-Kriterium zu machen, und die Wiederaufnahme von Thailand, den Philippinen und Süd-Korea in den Kreis der IDA-Kostgänger auf Veranlassung der USA (obgleich diese Staaten schon als Schwellenländer der IDA entwachsen waren), und die Verhinderung der Zuerkennung des Beobachterstatus an die PLO. In der Darstellung dieser Fälle wird deutlich, welche wichtige Rolle das Bank-Management, voran der Präsident der Weltbank, und die Haltung verbündeter Geberstaaten wie nicht zuletzt der Bundesrepublik Deutschland für den Erfolg oder Mißerfolg einer amerikanischen Intervention spielen.

Der Bericht betrachtet auch den Widerspruch zwischen der Entschlossenheit der Reagan-Regierung, Steuergelder zu sparen und ihre »ökonomische Philosophie zu verbreiten« einerseits und der Erfahrung, daß Geld Macht ist, andererseits. Um eine »neue Form der Führungsrolle« in den MEB auszuüben, die nicht auf wachsenden finanziellen Zuwendungen fuße, sondern auf einer klar bestimmten ökonomischen Philosophie, sei es notwendig, so meinen die Autoren, »den gesamten Einfluß in den MEB entschlossen, geschickt und systematisch einzusetzen«[20]. Darüberhinaus wird damit gerechnet, daß eine Verknappung von Mitteln nicht widerspenstiger, sondern folgsamer mache. Bei der Abwägung von drei Entscheidungsalternativen — die finanziellen Beiträge an die IDA einzustellen, um 30 bis 45 vH real zu senken oder nur in geringem Umfang zu kürzen — befürworten die Verfasser der Studie die mittlere Entscheidungsalternative mit der Begründung, dieser Finanzrahmen werde »sowohl die MEB als auch die Empfängerländer zu wesentlich größerer Disziplin anspornen«[21]. Wofür die größere Disziplin verlangt wird, beleuchten die Empfehlungen des Berichts:

- Schwerpunkt der Förderung der MEB sollen die markt- und privatwirtschaftlich orientierten Sektoren werden. Zu diesem Zweck sollen in größerem Umfang Kofinanzierungen mit privaten Geschäftsbanken durchgeführt und die auf industrielle Beteiligungsfinanzierung spezialisierte Internationale Finanzkorporation (IFC) stärker in Spiel gebracht werden.
- Um den wirtschaftspolitischen Einfluß der MEB in den jeweiligen Entwicklungsländern zu erhöhen, müsse von festgelegten Verteilungsschlüsseln nach Ländern und Sektoren (›targetry‹) abgegangen und die Selektivität vergrößert werden.
- Zwar sollen die MEB ihrer sektoralen Kreditpolitik »die wirtschaftlichen oder sozialen Prioritäten der kreditnehmenden Regierungen zugrunde legen, aber nur soweit diese mit den Grundsätzen der MEB übereinstimmen«[22]. Deshalb müßten die Kredite stärker mit wirtschaftspolitischen Auflagen und Reformen verknüpft werden.
- Um die Schwellenländer zu größerer wirtschaftspolitischer Disziplin anzuhalten, soll die Graduierungspolitik strenger werden, d. h. die Politik, diese Länder aus dem Kreis der Empfänger von Weltbankdarlehen herauszubefördern; die Obergrenze bezüglich des Pro-Kopf-Einkommens für die empfangsberechtigten Länder soll von gegenwärtig 2 650 US-Dollar auf 2 160 Dollar gesenkt werden.
- Ebenso soll der Übergang zum Kreis der ausschließlich zum Empfang von Weltbankdarlehen Berechtigten beschleunigt werden (accelerated maturation) und zu diesem Zweck die Obergrenze des Pro-Kopf-Einkommens für Empfänger von IDA-Krediten von derzeit 730 US-Dollar auf 500 Dollar gesenkt werden. Dadurch würde auch gewährleistet, daß trotz der Mittelkürzungen bei den Schaltern für ›weiche‹ Kredite der MEB die ärmsten Länder in unverändertem Umfang Kredite zu IDA-Bedingungen erhalten. Im vergangenen Geschäftsjahr mußte jedoch der Anteil Indiens an den IDA-Krediten von 40 vH auf 32,5 vH herabgesetzt werden und selbst die ärmsten afrikanischen Länder erhielten 18 vH weniger IDA-Kredite.

Die Weltbank paßt sich an

Inwieweit konnten sich die USA mit dieser Politik bisher in den MEB, insbesondere in der Weltbank, durchsetzen? Zumindest in den Industrieländern weisen Weltbankvertreter gern und mit



Jahr für Jahr borgen sich die Entwicklungsländer mehr Geld im Ausland. 1978 flossen 82 Mrd US-Dollar an neuen Krediten in die 97 Entwicklungsländer, die der Weltbank ihre Verschuldung melden. Drei Jahre später waren es bereits 117 Mrd. Damit erreichte der Schuldenstand 465 Mrd Dollar. Schneller noch als die Auszahlung neuer Kredite schwoll dadurch der Schuldendienst, die Summe von Zinsen und Tilgung, nämlich von 48 auf 99 Mrd Dollar. Bei vielen Staaten der Dritten Welt verschlingt der Schuldendienst ein Drittel und mehr der Exporterlöse. Um die dringend notwendigen Importe bezahlen zu können, müssen die sich folglich in neue Schulden stürzen. Das bringt immer mehr Länder der Dritten Welt dem Staatsbankrott nahe; Mexiko ist dafür nur das erste Beispiel.

Stolz darauf hin, daß in ihrer Institution im Unterschied zur UNO kein Klima der Konfrontation zwischen Nord und Süd bestehe, sondern der Dialog gepflegt werde. Da die Entwicklungsländer in der Weltbank und auch bei den Schaltern für ›weiche‹ Kredite der Regionalbanken zwar Miteigentümer, aber auch Juniorpartner und Schuldner zugleich sind, ist dies begreiflich, obwohl dabei zum Ausdruck kommt, daß es sich kaum um einen Dialog unter Gleichberechtigten handelt. Als Präsident Reagan der 36.Jahrestagung der Weltbank 1981 in Washington seine ökonomische Philosophie mit den Worten vorstellte, »sie (die Entwicklungsländer mit den spektakulärsten Erfolgen) vereint alle die Bereitschaft, an das Wunder des Marktes (the magic of the market place) zu glauben«, wagte bis auf den französischen Finanzminister niemand, ihm offen zu widersprechen.

Von Weltbankpräsident Clausen, der von der ›Bank of America‹ zur Weltbank überwechselte, ist ohnehin nicht zu erwarten, daß er sich der Philosophie der Reagan-Administration entgegenstellen würde. Die unter seiner Führung eingeleiteten Maßnahmen weisen ihn als einen fähigen Erfüllungsgehilfen der amerikanischen Politik aus. Die gewünschte verstärkte Orientierung an privatwirtschaftlichen Interessen wird unter Clausen zügig durchgesetzt. Als Ersatz für die Kürzung der IDA-Gelder erhöhte die Weltbank ihre auf den internationalen Geldmärkten refinanzierten Darlehen im vergangenen Geschäftsjahr um 70 vH auf 8,5 Mrd Dollar, allerdings zu einem Zinssatz von 11,6 vH, der sich kaum noch von Geschäftsbankenkrediten unterscheidet. Für das laufende Jahr ist eine weitere Steigerung um 32 vH auf 11,2 Mrd Dollar geplant. 1981/82 war auch ein Rekordjahr der Kofinanzierungen, 3,3 Mrd Dollar gegenüber 1,8 Mrd 1980/81. Am 1.Juli 1982 beschloß das Direktorium der Weltbank, das Karussell der heißen Geldmärkte zu besteigen und kurzfristige Gelder zu variablen Zinsen aufzunehmen, um diese wiederum zu variablen Zinsen weiterzugeben. Auch die Einführung eines Zinssatzes für IDA-Kredite in Höhe von 4 vH und die Abkürzung der Laufzeit von 50 auf 25 Jahre ist im Gespräch[23]. Damit könnten die Gewinne der Weltbank kräftig gesteigert und der Eindruck erweckt werden, die IDA brauche bald keine weiteren Zuschüsse seitens der Mitgliedstaaten mehr. Schließlich bereitet die Weltbank noch die Gründung eines multilateralen Versicherungsunternehmens für private Investitionen vor, das das schon bestehende Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) ergänzen wird.

Bemerkenswert ist auch die neue Linie der Öffentlichkeitsarbeit der Weltbank. McNamara versuchte mit Hinweisen auf die apokalyptischen Gefahren dieser Zeit die IDA-Kasse zu füllen. Clausen will mit Erfolgsberichten über die Schwellenländer oder über Indien, das kurz vor einem spektakulären Take-off stehen soll, die Zahlungsmoral der amerikanischen Regierung auffrischen. Die Ordoliberalen in Washington dürfte er damit aber eher darin bestätigen, daß nicht die Weltbank, sondern nur der Markt und Privatinvestitionen Durchbrüche ermöglichten.

Clausen kam Reagan auch bei dessen Obstruktion des Nord-Süd-Dialogs zur Hilfe. In Tokyo erklärte Clausen am 13.Januar 1982, »das alte Nord-Süd-Wirtschaftsmodell der sechziger und siebziger Jahre ist nicht länger nützlich«[24]. Dagegen entwickelt er eine achtpolige Welt (in der es für die USA leichter ist, machterhaltende Koalitionen zu bilden).

Wer aus der Amtszeit McNamaras den Eindruck gewonnen haben sollte, die Weltbank sei kein Instrument amerikanischer Hegemonialpolitik mehr, sondern eine überstaatliche, ›neutrale‹ Bank des Systems der Vereinten Nationen, der muß spätestens jetzt feststellen, daß dies eine Täuschung ist. Noch vermögen die USA ziemlich rücksichtslos die Geschäftspolitik zu diktieren. Dies gilt nicht nur für die Zeit seit dem Amtsantritt Reagans, sondern auch, wie die Studie über die multilateralen Entwicklungsbanken zeigt, für die Amtszeit McNamaras und die Jahre davor. Allerdings geraten die USA in der Weltbank zusehends an die Konfliktgrenze, wie das unter Führung Frankreichs eingerichtete Sonderkonto bei der IDA deutlich macht. Seit dem Amtsantritt Präsident Reagans wurden die USA im Direktorium der Weltbank auch schon dreimal überstimmt, darunter beim Beschluß, Nicaragua ein Darlehen zu gewähren. Kurz vor dem Ende seiner Amtszeit warnte McNamara die Regierung Reagan:

»Die Weltbank bewegt sich in Bahnen, die mit den allgemeinen wirtschaftlichen Interessen der USA im Einklang stehen, und wenn diese Bank daran gehindert wird, so weiter zu arbeiten, dann werden nicht nur die Entwicklungsländer geschädigt, ... sondern auch die US-Wirtschaft und das amerikanische Volk. Die Bank tut alles andere, als die Privatwirtschaft zu untergraben und den Sozialismus zu fördern, wie aus Kreisen der neuen Regierung zu vernehmen ist.«[25]

In diesem Sinne arbeitet die Weltbank ohne wesentliche Änderungen weiter. Mißt man aber die Entwicklung der Weltbank an den Empfehlungen beispielsweise des Berichts der Nord-Süd-Kommission unter Leitung von Willy Brandt oder den darüber hinausgehenden Forderungen der Entwicklungsländer nach einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung, dann ergibt sich ein gänzlich anderes Bild. Daß die sogenannte Sparpolitik der US-Regierung und deren Beschwörungen des freien Spiels der Marktkräfte die Diskussion auch nur von kleineren Reformen im Sinne etwa des von der Brandt-Kommission vorgeschlagenen Not-Programms hat verstummen lassen und daß nur noch von noch strengerer wirtschaftspolitischer Konditionalität der Weltbankkredite gesprochen wird, während die Brandt-Kommission noch auf das Problem der ›IMF-Aufstände‹ und -Putsche in der Dritten Welt hinwies, zeigt, daß die Kluft zwischen Nord und Süd sich weiter vertieft. »Die Reiter der Apokalypse in Washington«, wie die Reagan-Regierung von scharfen Zungen genannt wird, scheinen nach dem Urteil der ›Far Eastern Economic Review‹ »die Welt in etwas Schlimmeres als den Kalten Krieg zu treiben.«[26]

Anmerkungen

1 Vgl. Rainer Tetzlaff, Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für die Entwicklungsländer?, München 1980, S.308ff.
2 Zu den MEB zählen die Weltbank mit ihren beiden Töchtern IDA und IFC, die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) und die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB). IDB, ADB und AfDB besitzen Schalter für ›weiche‹ Kredite wie die IDA, aber keine Beteiligungsbanken wie die IFC.
3 Rede in der Senatsdebatte am 29.4.1981, Congressional Digest, Washington, November 1981, S.274.
4 Senatsdebatte (Anm.3), S.275.
5 US Department of State (Bureau of Public Affairs), International Security and Economic Program FY 1983, Washington, March 1982.
6 US Department of the Treasury (Office of the Assistant Secretary for International Affairs), An Examination of the World Bank Energy Lending Program, Washington 1981.
7 Von dieser Studie liegen dem Verfasser der ›Consultation Draft‹ v.21.9.1981 vor und die im ›Wireless Bulletin from Washington‹ am 18.2.1982 veröffentlichte Zusammenfassung des Endberichts.
8 Energiestudie (Anm.6), S.33; genannt werden Beispiele in Indien, Marokko, Tansania, der Türkei und Ägypten.
9 Energiestudie (Anm.6), S.51f.
10 Energiestudie (Anm.6), S.42.
11 Energiestudie (Anm.6), S.39.
12 Energiestudie (Anm.6), S.25.
13 Energiestudie (Anm.6), S.26.
14 Energiestudie (Anm.6), S.25.
15 MEB-Studie (Anm.7), Appendix V, S.21ff.
16 MEB-Studie (Anm.7), S.II, 1.
17 MEB-Studie (Anm.7), S.II, 5. Nach dem ›International Financial Institutions Act‹ (PL 95–118) muß die US-Regierung die Vergabe von Darlehen der MEB an Länder ablehnen, die ein Hort des ›Terrorismus‹ sind.
18 MEB-Studie (Anm.7), S.5 und S.II, 19ff.
19 MEB-Studie (Anm.7), S.I, 40.
20 MEB-Studie (Anm.7), S.IV, 8.
21 ›Wireless Bulletin‹ (Anm.7), S.26f.
22 MEB-Studie (Anm.7), S.IV, 23.
23 ›African Business‹, London, Juli 1982, S.21.
24 In der ursprünglichen Fassung der Rede hieß es noch deutlicher: »Der Nord-Süd-Dialog ist tot«, wie aus einem Interview des Verfassers mit Weltbankvertretern hervorgeht.
25 Zit. nach ›International Herald Tribune‹ v.22.6.1981, S.2.
26 In ihrer Ausgabe v.26.3.1982.

Rollenwandel der transnationalen Unternehmen

EMIL HERBOLZHEIMER

Auf unerwartete Weise sind die transnationalen Unternehmen kürzlich erneut ins Blickfeld der internationalen Öffentlichkeit gekommen: nicht um Konflikte zwischen ›Multis‹ und Entwicklungsländern ging es dieses Mal, sondern — anläßlich der amerikanischen Boykottmaßnahmen gegen das westeuropäisch-sowjetische Erdgas-Röhren-Geschäft — um Konflikte zwischen westlichen Industriestaaten. Kann der Staat, in dem die Zentrale eines transnationalen Unternehmens ansässig ist, über Filialen oder Tochtergesellschaften in die Politik anderer Staaten hineinwirken?, lautet hier die Frage. In dieser Kontroverse finden sich Anklänge an das zwischen Industriestaaten und Dritter Welt noch immer umstrittene Thema eines Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen (über das diese Zeitschrift regelmäßig berichtet hat, siehe auch S.175 dieser Ausgabe), speziell an die Frage des Spannungsverhältnisses zwischen transnationaler Geschäftspolitik und nationaler Gesetzgebung. Die Entscheidung der UN-Kommission für transnationale Unternehmen, die Arbeiten zur Vorbereitung eines Verhaltenskodex fortzuführen, und die jüngste transatlantische Kontroverse geben Veranlassung, sich mit den — in der Öffentlichkeit noch nicht so recht zur Kenntnis genommenen — Wandlungen der transnationalen Unternehmen zu befassen. Der folgende Beitrag ergänzt die früheren einschlägigen Aufsätze in der Zeitschrift (Hans Matthöfer, Zur Problematik Multinationaler Unternehmen. Studienkommission der Vereinten Nationen, VN 5/1973 S.153ff.; Kari Tapiola, Die ›Multis‹: ein Thema für die Vereinten Nationen, VN 5/1978 S.151ff.).

I. Neue Tendenzen bei den internationalen Investitionsströmen

Während des vergangenen Jahrzehnts lagen die international placierten Direktinvestitionen im allgemeinen höher als die inländischen Investitionen in den meisten Industrieländern. Dies läßt vermuten, daß transnationale Unternehmen (TNUs)[1] sich besser an die Zwänge der 1973 eingetretenen Rezession haben anpassen können. Darüber hinaus stiegen die Investitionen in den Entwicklungsländern schneller an als in den entwickelten Ländern, was sich sogar noch in den späten siebziger Jahren verstärkt hat: das jährliche Wachstum der Direktinvestitionen aus OECD-Ländern in den Entwicklungsländern nahm von 7 vH im Zeitraum 1960–1968 auf 9,2 vH im Zeitraum 1968–1973 zu und erreichte 19,4 vH im Zeitraum 1973–1978.

Interessant ist der allmähliche Wandel bei den Herkunftsländern der TNUs. Während aus den Vereinigten Staaten stammende Direktinvestitionen noch immer dominieren, ist ihr Anteil am Gesamtvolumen gefallen. Bezogen auf die Gesamtheit der von den 13 OECD-Ländern im Ausland vorgenommenen Direktinvestitionen, ist der Anteil der USA von einem Maximum von etwa 60 vH zwischen 1961 und 1967 auf etwa 30 vH zwischen 1974 und 1979 gesunken. Dies ist eine Folge des schnellen Wachstums der Direktinvestitionen der anderen Länder. Der Anteil der Bundesrepublik Deutschland wuchs von 7,2 vH auf 17 vH, der Japans von 2,4 vH auf 13 vH und der Frankreichs von 6,8 vH auf 7,8 vH[2]. Ein Blick auf die Rangordnung der umsatzmäßig größten Industrieunternehmen, wie sie das Wirtschaftsmagazin ›Fortune‹ veröffentlicht, zeigt dieselbe Tendenz des graduellen Niedergangs der amerikanischen TNUs und die wachsende Bedeutung der japanischen, deutschen und französischen Unternehmen und sogar den Eintritt einiger Unternehmen von Entwicklungsländern (vornehmlich in den Ölsektor).

Der Großteil der TNU-Investitionen in Entwicklungsländern ist auf zehn bis zwölf Länder konzentriert, darunter Brasilien, Mexiko, Argentinien, die Philippinen und Süd-Korea. In der verarbeitenden Industrie spielen sie eine große Rolle beim schnellen Wachstum der Produktion dieser sogenannten Schwellenländer, doch variiert der Grad der Kontrolle der TNUs stark — sowohl von Land zu Land als auch zwischen den Sektoren, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht:

Anteile der Unternehmen mit ausländischer Beteiligung an der industriellen Bruttoproduktion in ausgewählten Wirtschaftszweigen einiger Entwicklungsländer

(Prozentsätze)

Sektor / Land	Mexiko	Argentinien	Brasilien	Indien	Korea (Republik)	Philippinen	Singapur	Peru	Nigeria	Malaysia	Ghana
Verarbeitende Industrie insgesamt	28	31	49	13	11	—	30	46	70	50	50
Chemieprodukte	67	37	51	27	22	—	46	67	—	—	—
Gummi	84	75	44	52	—	73	76	88	—	—	—
Stahl und Eisen	37	—	61	41	37	—	21	—	—	—	—
Nichtelektrische Maschinen	31	82	55	25	19	—	—	25	—	—	—
Fahrzeuge	—	84	100	10	—	43	—	—	—	—	—
Pharmazeutische Produkte	82	70	85	75	—	—	—	—	—	—	—

Quelle: UN-Doc. UNCTAD/ST/MD/25 v.30.11.1981 (Marketing and distribution arrangements in respect of export and import transaction: Structure of international trading channels), S.5.