

Die Folgen der Finanzkrise für Lateinamerika: Kann die deutsche Entwicklungspolitik einen Beitrag zu ihrer Überwindung liefern?

Wolfram Klein

Im Gefolge der Finanzkrise hat Lateinamerika 2009 wirtschaftliche Einbrüche erlebt, ist aber auf gutem Weg, sich davon zu erholen. Deutschland kann die Region dabei begleiten. Die neue Bundesregierung strebt die Erarbeitung eines ressortübergreifenden Konzepts zur langfristigen Ausgestaltung der deutschen Lateinamerikapolitik an.

Analyse

Die Region Lateinamerika/Karibik (LAK) hat von 2003 bis Mitte 2008 hohes Wachstum erzielt und dabei Armut reduziert. Hinter einigen Staaten Osteuropas und Zentralasiens ist LAK 2009 jetzt jedoch die am stärksten von der aktuellen Krise betroffene Entwicklungs-länderregion. Im Unterschied zu früheren Krisen sind Währungen und Staatsfinanzen aber stabil geblieben. Die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit kann kurzfristig nur begrenzte, mittelfristig aber wichtige Impulse für die weitere Entwicklung geben:

- Die Region könnte 2010 wieder wachsen (knapp 3 Prozent). Während die Versorgung mit neuem Kapital (vornehmlich durch die großen internationalen Finanzinstitutionen) wichtig bleibt, dürfte das Risiko einer zu schnellen und zu hohen staatlichen Neuverschuldung steigen.
- Die Armut ist in LAK innerhalb eines Jahres um 5 Prozent gestiegen und betrifft damit weitere 9 Mio. Menschen. Die OECD meint in ihrem neuesten Bericht (OECD 2009), dass die Zahl der Armen bis Ende 2010 sogar um 39 Mio. Menschen (7 Prozentpunkte) zunehmen kann. Damit wären die außergewöhnlichen Fortschritte bei der Armutsreduzierung zwischen 2003 und Mitte 2008 völlig zunichte gemacht. So oder so: Die Erreichung des Millenniumsentwicklungsziels die Armut bis 2015 zu halbieren, ist in vielen Ländern deutlich schwieriger geworden.
- Die deutsche Entwicklungspolitik kann eine ausreichende Kapitalausstattung der internationalen Finanzinstitutionen mit tragen, sollte ihr Augenmerk hierbei aber auch auf zunehmende Neuverschuldung und auf Verteilungsaspekte richten.
- Außerdem kann sie laufende Reformen unterstützen, die auf die Stärkung von *good financial governance*, nachhaltiger Wirtschaftsförderung (beispielsweise durch die Förderung von Investitionen in erneuerbare Energien) und der regionalen Integration Lateinamerikas zielen sowie die Umsetzung neuer Armutsminderungsprogramme begünstigen.
- Schließlich muss sie Beiträge zur *global (economic) governance* im Zuge der WTO-Verhandlungen, zur Reform der Bretton-Woods-Institutionen und zur neuen internationalen Finanzarchitektur leisten.

Schlagwörter: Lateinamerika/Karibik, Finanzkrise, Wirtschaft, Entwicklungspolitik, Armut

Globale Finanzkrise: Verwundbarkeit der Region gegenüber Schocks

Die Voraussetzungen für die Überwindung einer Krise waren in Lateinamerika auf den ersten Blick noch nie so gut wie Ende 2008: Das Wirtschaftswachstum betrug seit fünf Jahren deutlich über 4 Prozent jährlich (2008: 4,6 Prozent), die öffentlichen Haushalte und die Schulden waren weitgehend konsolidiert, die Devisenreserven hoch, die Abhängigkeit von Exporten in die USA hatte abgenommen, die Finanzsysteme waren stabil, die Wechselkurse hinreichend flexibel.¹ Die Verwobenheit mit dem US-Finanzmarkt ist deutlich geringer als in Europa und teilweise auch in Asien.

Die häufigen und schmerzvollen Erfahrungen mit endogenen (z.B. Argentinien 2000) und exogenen (*Terms of Trade*-Verfall) Krisen in LAK haben aber gezeigt, dass die Region gegenüber Schocks stets äußerst verwundbar war. Auch in der aktuellen Krise, die zwar 2008 zunächst nur wenig auf Lateinamerika durchschlug, bestätigt sich dies nun. Es sind nicht die direkten Effekte (Verluste, Solvenz- und Liquiditätsprobleme der Finanzinstitutionen in den Industrieländern), sondern die indirekten, realwirtschaftlichen Effekte, die Lateinamerika 2009 voll erreicht haben. Der am raschesten spürbare Effekt war der Rückgang der Kapitalzuflüsse in die Region (Portfolio- und Direktinvestitionen, *remesas*). Schnell spürbar waren und sind auch die seit Juli 2008 dramatisch gesunkenen Erlöse aus dem Export von Waren und Dienstleistungen (z.B. Tourismus).²

Hinter einigen Staaten Osteuropas und Zentralasiens ist LAK die am stärksten von der Krise betroffene Entwicklungsländerregion. (BIP 2009: -2,6 Prozent) (IWF 2009),³ LAK ist somit deutlich stärker in Mitleidenschaft geraten als Subsahara-Afrika, Maghreb oder Südostasien. Mit 7,3 Prozent Rückgang des BIP 2009 ist Mexiko eines der von der Wirtschaftskrise am meisten getroffenen Länder weltweit. Auch Zentralamerika und einige Staaten der Karibik sind stark betroffen.

Haupteffekte der Krise

Nach der Analyse der CEPAL (CEPAL 2009a und 2009b) können die folgenden Zusammenhänge als die Haupteffekte der Krise ausgemacht werden:

1. Die Exporterlöse der Region gehen v.a. bei Rohstoffen (Ausnahme: Gold) durch den raschen Preisverfall 2008 um 25 Prozent zurück. Damit verbunden ist eine zum Teil drastische Verminderung der Staatseinnahmen, dort wo diese eng an Primärgüter gekoppelt sind.⁴ Allerdings haben viele Rohstoffe nach jüngster Erholung wieder ein akzeptables Preisniveau.
2. Die Direktinvestitionen haben anfangs deutlich, in der Zwischenzeit jedoch nur noch moderat gegenüber den Vorjahren abgenommen. Besonders betroffen sind aber offenbar die Karibik und Zentralamerika.⁵ Das Problem zu niedriger einheimischer Spar- und Investitionsquoten besteht vollumfänglich fort. Investitionen in Infrastruktur, die in LAK weniger als 2 Prozent des BIP ausmachen, müssten laut Weltbank 3-6 Prozent betragen, um mit Asien mitzuhalten.
3. Die *remesas* (Rücküberweisungen) der Migranten fallen um geschätzte 10-11 Prozent. Besonders abhängig von diesen sind Zentralamerika, Haiti und Mexiko, in Südamerika vor allem Ecuador. Dennoch dürften die Rücküberweisungen 2009 aber noch bei über 60 Mrd. USD liegen – mehr als die gesamte offizielle Entwicklungszusammenarbeit (ODA) für die Region und mehr als in den Jahren 2000 bis 2005.
4. Die Einkünfte aus Tourismus gehen um ca. 5 Prozent zurück. Davon sind vor allem die Länder der Karibik betroffen.
5. Die Länderrisiken und Refinanzierungskosten sind 2008/2009 zunächst sehr stark gestiegen (Verdoppelung der Risikoaufschläge auf Staatsanleihen), haben sich mittlerweile aber wieder den Niveaus vom 2006/2007 angenähert. Der Emerging Markets Bond Index (EMBI) für Lateinamerika lag im September 2009 bei 372 Punkten, ein Jahr zuvor noch bei 470, zwischenzeitlich bei über 600. Nach wie vor bestehen

¹ Die Auslandsschuld der Region betrug Ende 2008 nur noch rd. 20 Prozent des BIP (Durchschnitt 1998-2002: 40 Prozent), die Schuldendienstquote von ca. 20 Prozent war vertretbar. Seit Ende der 1960er Jahre gab es keine so lange Phase wirtschaftlichen Wachstums wie die zwischen 2003 und 2008.

² Laut CEPAL ist dies der drastischste Fall der Exporterlöse seit 1937. Die Importe sind so stark zurückgegangen wie seit der Verschuldungskrise der Region Anfang der 1980er Jahre nicht mehr.

³ CEPAL schätzt den Rückgang im November 2009 auf 1,5-1,9 Prozent.

⁴ José Luis Machinea schätzte im März 2009, dass die Staatseinnahmen in den rohstoffexportabhängigen Ländern der Region um 6-9 Prozent zurückgehen werden (Vortrag Berlin, 04.03.2009), ähnlich auch CEPAL 2009. Diese Zahlen dürften im Jahre 2009 noch übertroffen werden, Berichte gaben im Oktober Einbrüche von 8-14 Prozent an.

⁵ Laut UNCTAD lagen die ausländischen Direktinvestitionen (FDI) 2007 in LAK auf einem Rekordhoch von 126 Mrd. USD, davon gut zwei Drittel in Brasilien, Mexiko, Argentinien und Chile. Außer diesen Ländern ist v.a. die Karibik (Tourismus) auf FDI angewiesen. Der IWF (REO 17/2009) bescheinigt den Direktinvestitionen in die Region eine relativ hohe Stabilität, verglichen mit sonstigen Kapitalzuflüssen.

erhebliche Unterschiede: In Venezuela, Argentinien und Ecuador bleiben die Risiken sehr hoch, in Mexiko, Zentralamerika und der Karibik sind sie nach wie vor deutlich höher als zuvor, in anderen Ländern nahe am Stand der Vorjahre. Insgesamt werden lateinamerikanische Staats- u. Firmenanleihen 2009 verstärkt angeboten und nachgefragt.

6. Nach dem rapiden Verfall der Aktienwerte der Region 2008 und Anfang 2009⁶ haben sich viele Werte in den letzten Monaten wieder teilweise erholt. Sie sind vielfach nun wieder auf Niveaus, die vor dem Boom der Jahre 2006/2007 üblich waren.
7. Der Anstieg der Nahrungsmittelpreise ist zwar gebremst, die Preise werden jedoch insgesamt volatil. Dies ist v.a. für Nahrungsmittelimporteure wie Haiti relevant.
8. Niedriges Wachstum und Anstieg der Arbeitslosigkeit im Krisenjahr 2009 sowie hohe Nahrungsmittelpreise haben die Armutssituation in Lateinamerika nach den Fortschritten der Jahre 2003 bis 2007 wieder verschärft. Die absolute Armut war zwischen 2002 und 2008 von 44 Prozent der Bevölkerung auf 33 Prozent gefallen, ist 2009 aber wieder auf 34,1 Prozent angestiegen. Die extreme Armut fiel von 2002 bis 2007 von 19,4 Prozent auf 12,6 Prozent, ist seitdem aber wieder auf 13,7 Prozent (2009) angewachsen.⁷ Damit steht das Erreichen des Millenniumsentwicklungsziels „Halbierung der Armut bis 2015“ in Frage.
9. Andererseits ist positiv hervorzuheben, dass es in 17 Ländern der Region mittlerweile funktionierende Programme der direkten Hilfe für extrem arme Familien (*conditional transfers*) gibt und dass diese Programme rd. 100 Mio. Menschen (17 Prozent der Bevölkerung) erreichen. Sie haben laut CEPAL sicher einige Effekte der Krise für die extrem Armen abgefedert, betragen jedoch auch jetzt nur 2,3 Prozent der sozialen Ausgaben, das entspricht 0,25 Prozent des BIP der Region.

Welche Länder hat es am meisten getroffen?

Mit Mexiko ist eines der reichsten Länder der Region am stärksten von der Krise betroffen. Seine sehr hohe wirtschaftliche Abhängigkeit von den USA (Exporte, Migration, *remesas*), aber auch das durch die erdrückende asiatische Konkurrenz und

die hohe Kriminalität der letzten Jahre in Not geratene mexikanische *Maquila*-Modell sind Gründe für die schlechte Lage in Mexiko.⁸ Zentralamerika und auch die Karibik, hier auch Haiti als ärmstes Land der Region, haben aus sehr ähnlichen Gründen, aber auch wegen ihrer z.T. fragilen Fiskalpolitiken stark unter der Krise gelitten.⁹ In einigen karibischen Staaten haben zudem die Offshore-Bankenmodelle Probleme bekommen. Schwierig ist die Situation u.a. in Jamaika (hohe Staatsverschuldung, Exporte abhängig vom Bauxitpreis) und in Ecuador (Ölpreisverfall, fokussiertes Zahlungsmoratorium für Auslandsschulden, extrem hohes Länderrisiko). Argentinien, Ecuador und Venezuela haben hohe Länderrisikoaufschläge und instabile Finanzsektoren und sind mittelfristig verwundbar.

Vergleichsweise gut über die Krise hinweggekommen sind Chile, Brasilien, Panama, Kuba, Bolivien und Peru. Die Gründe hierfür variieren. Chile z.B. hat in exemplarischer Weise Überschüsse der vorangegangenen Jahre für die Belebung der Binnenkonjunktur verwendet und sein Rentensystem sozialer gemacht. In Brasilien haben die Bereitstellung günstiger Kredite durch die staatliche Entwicklungsbank, die robuste interne Nachfrage, aber auch die Wettbewerbsfähigkeit der diversifizierten Exportprodukte und die recht hohen Sojapreise krisenmindernd gewirkt. Fraglos geht Brasilien als *global player* bzw. als wichtigster *regional player* sogar gestärkt aus der Krise hervor.

Festzustellen bleibt insgesamt, dass plötzliche Schocks ausgeblieben sind. Die Volkswirtschaften und Finanzsysteme haben sich als robuster erwiesen als bei früheren Krisen.

Wirtschaftsprognosen für 2010

Vor dem Hintergrund günstiger Quartalsentwicklungen und weltwirtschaftlicher Rahmendaten ist mittlerweile die Mehrzahl der Prognosen für 2010 optimistisch. Der IWF hält ein Wachstum von knapp 3 Prozent, die CEPAL von 3,1 Prozent im Jahr 2010 für möglich. Das weltweite Wachstum 2010 könnte laut CEPAL bei ca. 2,5 Prozent liegen, das der Entwicklungs- und Schwellenländer im Durchschnitt bei 4 Prozent (IWF: 5 Prozent). Folgende Faktoren spielen bei der Überwindung der Krise eine Rolle:

⁶ Rückgänge der wichtigsten Indizes auf USD-Basis in Prozent von Januar 2008 bis November 2008 sind lt. *Economist* vom 05.11.2008 Dow Jones (-35) v.a. in Peru, Brasilien (-59), Argentinien (-58), Mexico (-45), Chile (-42), Kolumbien (-40) und Venezuela (-61).

⁷ Ende 2009 sind 189 Mio. Einwohner arm (9 Mio. Menschen mehr als 2008); 76 davon extrem arm (CEPAL 2009b). Ähnliche Daten liefert World Bank (2009).

⁸ Zusätzlich ist Mexiko negativ beeinflusst durch die Schweinegrippe sowie die Kriminalität und Bandenkriege.

⁹ Haiti hat allerdings von der jüngsten Entschuldung im Rahmen der Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) profitiert. Die BIP-Rückgänge sind 2009 wohl v.a. auf den Bahamas (ca. 4,5 Prozent), Barbados (3,5 Prozent) und Jamaika (2,6 Prozent) stark.

1. Die wieder anziehende asiatische Konjunktur. China und Indien wachsen 2009 und vermutlich auch 2010 mit über 6 Prozent und insbesondere China wird zur Konjunkturlokomotive für die gesamte Weltwirtschaft. China ist mittlerweile der wichtigste Exportmarkt für Chile und Brasilien und einer der wichtigsten für viele weitere Länder der Region.
2. Robustere Haushaltspolitiken und stabilere Finanzsysteme bereits im Vorfeld der Krise¹⁰ sowie der richtig getimte Einsatz antizyklischer Wirtschaftspolitiken in Lateinamerika (v.a. Steigerung staatlicher Ausgaben bzw. Investitionen, Senkung der Zinsen, in einigen wenigen Fällen auch Steuerensenkungen, oft allerdings auch Preis- oder Subventionen). Die Konjunkturpakete der Region sind mit 0,5 bis max. 3 Prozent (Chile) Anteil am Bruttosozialprodukt zwar bescheiden,¹¹ konnten jedoch das Niveau der öffentlichen Investitionen stabilisieren und negative Folgen der Krise vor allem für die extrem Armen begrenzen. Die Spielräume für antizyklische Politiken waren und sind in LAK angesichts niedriger Staatsquoten und begrenzter Neuverschuldungsfähigkeit bei Weitem nicht so hoch wie in Europa oder Asien. Dennoch hat hier ein Bruch mit der „neoliberalen Epoche“ (1980 bis 2000) stattgefunden.
3. Die massive Steigerung der Kreditvergabe durch die multilateralen Geber zur Sicherung der Liquidität der lateinamerikanischen Länder. Die Verdreifachung der Mittel des IWF führte in LAK bereits zu Großkrediten an Mexiko und Kolumbien¹² und neun weiteren Krediten v.a. in Zentralamerika und der Karibik. Die Weltbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) und die Bank der Andengemeinschaft (CAF) haben nach Rekordzusagen 2008 (37 Mrd. USD) auch für 2009 und 2010 Rekordzusagen (von je rd. 50 Mrd. USD) umgesetzt bzw. geplant,¹³ auch die kleine(re) Banco Centro-

americano de Integración Económica (BCIE) hat ihre Zusagevolumina erhöht. Ob die neue Banco del Sur mit ihrem geplanten Startkapital von 20 Mrd. USD eine Rolle spielen wird, ist noch unsicher. Ihre Gründung wurde im September 2009 zwischen Venezuela (Sitzstaat), Brasilien, Uruguay, Paraguay, Bolivien und Ecuador unterzeichnet. Die Ratifizierung durch die jeweiligen Parlamente und die Freigabe der Mittel steht jedoch noch aus.

Weiterhin bestehen allerdings erhebliche Risiken für ein stabiles Wachstum und eine Fortsetzung der zwischenzeitlich relativ erfolgreichen Armutsbekämpfung:

1. Unterversorgung der Region mit neuem Kapital. Dies könnte sowohl externe – der IWF hält ein Andauern der globalen Krise und eine andauernde Schwäche der Finanzsysteme für möglich – als auch interne Ursachen haben. Die meisten LAK-Länder sind in hohem Maße abhängig von einzelnen Rohstoffpreisen, und leiden unter hoch verschuldeten Privatunternehmen und Staatshaushalten.¹⁴ Der IWF und die IDB wollen momentan noch nicht ausschließen, dass einzelne Länder Liquiditätsprobleme bekommen.
2. Dem gegenüber steht das derzeit wohl wahrscheinlichere Risiko, dass sich die Länder Lateinamerikas und der Karibik zu schnell und zu hoch neu verschulden. Diese Verschuldung mag kurzfristig die finanziellen Spielräume für die Regierungen der Region erhöhen, kann mittelfristig aber zur Herabstufung des Investitionsgrades des Landes und zum Stopp neuer Kapitalzuflüsse führen.¹⁵
3. Strukturelle Schwächen der Länder haben sich durch die Krise nicht gebessert, sondern weiter verschärft. Dazu gehören der geringe Verarbeitungsgrad in der Industrie, niedrige Spar- und Investitionsquoten, die hohe Abhängigkeit von Rohstoffexporten und der hohe Informalisierungsgrad der Wirtschaften. Auch dürfte die extrem hohe soziale Ungleichheit weiter gestiegen sein. Schließlich hat vermutlich auch die Fähigkeit der Staaten gelitten, effektive und effiziente Investitionsprogramme und Armutsminderungsprogramme umzusetzen und hierfür ein entsprechendes Staatseinkommen zu generieren.

¹⁰ Eine Modellrechnung des IWF (REO 10/2009: 35) kommt zu dem Schluss, dass die Wirtschaft Lateinamerikas und der Karibik, wäre sie noch so instabil und verwundbar wie zu Beginn der 1990er Jahre, von September 2008 bis Dezember 2009 um 7,9 Prozent geschrumpft wäre. Tatsächlich ist sie jedoch in diesen 15 Monaten nur um 3,9 Prozent zurückgegangen.

¹¹ CEPAL schätzt 2009, dass die Staatshaushalte durch die Konjunkturprogramme in Argentinien in diesem Jahr um 7 Prozent, in Mexiko um 13 Prozent, in Chile um 10,7 Prozent und in Kolumbien um 9 Prozent wachsen könnten.

¹² In Lateinamerika wurden die IWF-Kredite vorbeugend zur Verfügung gestellt. Anders als z.B. in Osteuropa wurden sie bislang kaum verwendet, siehe IMF, REO, Oktober 2009.

¹³ Das jährliche Portfolio der von Weltbank, IDB und CAF überstieg zwischen 1998 und 2007 nie 25 Mrd. USD und lag 2008 bei 32 Mrd. USD. IDB hat die jährlichen Kreditzusagen von 7 Mrd. USD (2004-2007) 2008 auf 11,5 Mrd. und 2009 vermutlich auf 18 Mrd. USD erhöht.

¹⁴ Die Haushaltsdefizite der Region liegen 2009 bei ca. 3,5 Prozent, 2010 wohl immer noch bei um 3 Prozent.

¹⁵ IDB schätzt, dass der Anteil der Staatsverschuldung der sieben größten Volkswirtschaften von 27 Prozent Anteil am BIP 2008 auf 34 Prozent stieg. Wenn die Krise länger anhält, kann dieser Anteil jedoch auf kritische 49 Prozent steigen. Die Inflation lag 2008 durchschnittlich bei 7,3 Prozent. 2009 ist sie niedriger, vermutlich unter 6 Prozent.

Tabelle 1: Einzelrisiken und Negativeffekte der Weltwirtschaftskrise auf die lateinamerikanischen Länder

	ARG	BOL	BRA	CHI	CRI	COL	DOM	ECU	HTI	GTM	HND	MEX	NIC	PER	SLV	VEN
BIP-Wachstum 2009	-2,5	+2,8	-0,7	-1,7	-1,5	+0,3	+0,5	-1,0	2,0	+0,4	-2,0	-7,3	-1,0	+1,5	-2,5	-2,0
Wachstum 2010 geschätzt	+1,5	+3,4	+3,5	+4,0	+2,3	+2,5	+2,0	+1,5	+2,7	+1,3	+2,0	+3,1	+1,0	+5,8	+0,5	-0,4
Exportabhängigkeit v. USA (2007)	7,9%	9,8%	16,1%	12,5%	25,7%	35,4% hoch	66,4% sehr hoch	41,9% hoch	72,9% sehr hoch	42,2% hoch	67,2% sehr hoch	82,2% sehr hoch	31,7% hoch	19,5%	51% sehr hoch	42,7% hoch
Abhängigkeit v. Rohstoff-Exporten	hoch	sehr hoch		sehr hoch			hoch	sehr hoch		hoch	hoch		sehr hoch	sehr hoch		sehr hoch
Anfälligkeit des Finanzsektors für Schocks	(sehr) hoch		mittel	mittel		mittel		hoch				niedrig-mittel	mittel	mittel	mittel	sehr hoch
Bedeutung remesas		hoch					sehr hoch	hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch		sehr hoch	
Bedeutung Tourismus					mittel		hoch			mittel		mittel				
Nahrungsmittelknappheit		mittel							hoch	mittel	mittel		mittel			
Verschuldung in % des BIP	hoch	hoch	mittel	sehr niedrig	mittel	mittel - hoch	niedrig	mittel	mittel	niedrig	mittel	niedrig	sehr hoch	mittel	mittel	mittel
Belastung d. Schuldendienst	mittel	niedrig	hoch	niedrig	niedrig	mittel	niedrig-mittel	mittel	mittel	mittel	niedrig	niedrig	niedrig	niedrig	mittel	niedrig
Niveau der Verteilungskonflikte	mittel	hoch	mittel	mittel	mittel		mittel	hoch	mittel	hoch	hoch	hoch	hoch	hoch	hoch	hoch
Länderrisiko 9/2009; Tendenz im vgl. zu 12/06	sehr hoch ▲▲	hoch	mittel ▲	niedrig ▼	mittel ▲	mittel ▲	mittel ▲	extrem ▲▲	hoch	hoch	hoch	mittel ▲▲	hoch	mittel ▲	mittel ▲▲	extrem ▲▲
Haushaltssaldo (2008, in % d. BIP)	+1,7	+3,7	+1,8	+4,8	+0,2	-0,8	-3,0	+3,0	-2,7	-1,9	-4,0	-1,6	-4,9	+2,7	-1,3	-1,2
HH-Saldo 09	-3,3	-1,9	-3,5	-4,1	-2,8	-3,7	-4,0	-6,3	-4,7	-3,4	>-4,0	-3,5	-5,6	-2,0	>-3,5	-5,4
deutliche Steigerung öffentlicher Investitionen (zusätzl. %-Anteil BIP)	ja 5,7?	ja 1,9	ja 1,0	ja 2,2	nein 0,7	ja 4,2?	nein	nein	nein	nein/ unklar 1%?	nein/ unklar 0,6?	ja 1,3	nein	ja 2,4?	nein 1,8?	ja 1,5
Mehrausgaben f. Arme	ja	ja	ja	ja	ja	ja					ja	ja			ja	ja
günstige Zinsen/ Darlehen	ja		ja	ja	ja	ja	ja	ja		ja		ja	nein	ja	ja	
Steuerniveau	▼		▼▼	▼▼		▼	▼	▼		unklar		▲ 2010	▲ 2010			▲
zusätzliche multilaterale Kredite (USD)	ca. 4 Mrd.	-	-	ca. 1,75 Mrd.	ca. 1 Mrd.	ca. 145 Mrd.	ca. 2,2 Mrd.	ca. 1 Mrd.	-	ca. 1 Mrd.	derzeit unklar	ca. 55 Mrd.	ca. 0,5 Mrd.	-	ca. 2,1 Mrd.	-
Gesamtbewertung	mittel	hoch	mittel	mittel	mittel	mittel	mittel	(sehr) hoch	(sehr) hoch	hoch	hoch	extrem hoch	(sehr) hoch	mittel?	mittel	hoch

Quellen: IWF, CEPAL, u.a.

Die Krisenbekämpfung in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit

Was tut die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit für die Krisenbekämpfung schon und was kann sie künftig tun? Einleitend ein Blick auf die Größenverhältnisse: Eine deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, die in den letzten zehn Jahren ein jährliches Volumen von 180 bis 250 Mio. EUR (anrechenbare deutsche ODA mit LAK pro Jahr insgesamt: 350-530 Mio. EUR) aufweist, hat keinerlei Chance, sich den in der Krise in der Region anhäufenden Ausfällen von Dutzenden Mrd. USD bei Exporten und Investitionen auf breiter Front in signifikanter Weise entgegenzustellen. Heute macht die ODA aller Industrieländer nur noch 0,35 Prozent des BIP von Lateinamerika und der Karibik aus. Es ist daher zum einen weniger die kurzfristige Reaktion von Seiten der deutschen Entwicklungszusam-

menarbeit (EZ), als die mittel- und langfristig ausgerichtete, laufende Arbeit, die in Zusammenhang mit Krisennachsorge und Krisenvorsorge von Bedeutung ist. Zum anderen kann und muss fokussiert werden: Zumindest in kleineren und ärmeren Ländern der Region kann die deutsche EZ mit ihren Mitteln und ihrem Know-how einen Unterschied machen, wie etwa im Falle von El Salvador (s.u.).

Es ist kurzfristig die wichtigste Aufgabe, an der Deutschland jetzt und in den nächsten ein bis zwei Jahren beteiligt ist, auch in Entwicklungs- und Schwellenländerregionen für ausreichend Liquidität zu sorgen. Dies geschieht über die Refinanzierung der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), v.a. des IWF, der seine Mittel weltweit verdreifacht hat und 2009 die Hälfte der Neukredite in LAK zugesagt hat. Ebenso bedeutend sind jedoch die Entwicklungsbanken (Weltbank, IDB, CAF, BCIE), die ihr Portfolio in Lateinamerika

mehr als verdoppelt haben. 2009 wird es bei insgesamt 55 Mrd. USD liegen. IDB schätzt den künftigen Bedarf der Region allerdings weit höher ein.

Künftig gilt es jedoch außerdem, die (Neu-)Verschuldungsproblematik im Auge zu behalten. Es muss zum Beispiel gefragt werden, in welchem Umfang die geplanten Kapitalerhöhungen der IFIs notwendig sind und wann der Zeitpunkt gekommen ist, die 2008/2009 sehr reichlich und schnell zugesagten Mittel zur Sicherung der Liquidität wieder zu drosseln (*exit strategy*). Die Entwicklungsbanken, deren Mittel in Lateinamerika vor der Krise vergleichsweise wenig nachgefragt waren, sollen weder Ersatzvornahme für die Stabilisierungsaufgaben des IWF machen, noch sollen sie mit ihren vielen neuen Mitteln nach erfolgter Stabilisierung mit den Geschäftsbanken konkurrieren und diese aus dem Markt drängen. Letztlich geht es darum, dass die Entwicklungsbanken ihr Kerngeschäft wahrnehmen: die qualifizierte Abwicklung entwicklungsrelevanter Investitions- und *capacity-building*-Vorhaben. Neben der Prävention künftiger Krisen ist es für das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) außerdem vorrangig, dass die IFIs stärker als bisher auf Verteilungsaspekte (u.a. Steuerreformen) achten. In El Salvador wurde 2009 ein Schulden-*Swap* in Höhe von 10 Mio. EUR umgesetzt. Damit entschuldet sich das Land und investiert zugleich in die Armutsbekämpfung.

Die aktuellen wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen unterstreichen jedoch auch, wie wichtig die weitere Arbeit in den Schwerpunkten der deutschen EZ in LAK ist. Die Koalitionsvereinbarungen vom Oktober 2009 heben Themen und Schwerpunkte wie Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, Menschenrechte und wirtschaftliche Zusammenarbeit (auch Bezug zu Außenwirtschaftspolitik) und Umwelt/Klima hervor, die in Lateinamerika bereits gut besetzt sind. Die wichtigsten Aktivitäten sind folgende:

1. In den letzten Jahren wurde das Ziel der höheren Effizienz und Effektivität der Staatseinnahmen und -ausgaben innerhalb der deutschen EZ besonders stark ausgebaut. Damit verbunden sind ein kluges Management der (internen und externen) Staatsverschuldung, eine Stabilisierung oder Erhöhung der Staatseinnahmen (u.a. durch Steuerreformen mit stärker progressiver Besteuerung und Verbesserung der Einnahmen aus Rohstoffexporten) und Maßnahmen zur Verhinderung von Steuerflucht. Die deutsche EZ setzt einen ihrer thematischen Schwerpunkte in LAK auf *good financial governance*. Das BMZ initiierte hochrangige Dialogveranstaltungen zwi-

schen EU und Lateinamerika (u.a. im März 2008 in Berlin und im Mai 2009 in Montevideo) zum Thema Fiskalpolitik, gerechte Steuern (progressive Einkommenssteuerreform) und soziale Kohäsion, unterstützt Beratung durch die CEPAL und Ausbildungsmaßnahmen von InWent auf regionaler Ebene. Lateinamerika soll noch stärker in die Beratungen zum *international tax compact* einbezogen werden. Auf nationaler Ebene sind auch Technische und Finanzielle Zusammenarbeit (TZ und FZ) in vielen Ländern (Peru, Bolivien, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala) im Bereich *good financial governance* aktiv. Fiskalpolitische Beratung ist in der jüngsten Zeit stark nachgefragt.

2. Entwicklung und Umsetzung neuer Armutsminderungsprogramme sind zu unterstützen. Das BMZ hat Beratung für die Ausgestaltung der *conditional cash transfers (red solidaria)* an besonders arme Familien in El Salvador unterstützt, die deutsche FZ beteiligt sich weiter an einer Säule des Armutsminderungsprogramms der neuen Regierung. Es geht darum (InWent und GTZ-Programme), *good practice* zu identifizieren und angepasst umzusetzen. Auch wird Beratung durch die CEPAL vom BMZ unterstützt. Der Auf- und Ausbau zielgenauer Programme zugunsten der ärmsten Familien ist künftig eine noch wichtigere Aufgabe.

3. „Nachhaltige Wirtschaftsförderung“ in LAK vor allem durch die FZ sollte gestärkt werden. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beteiligt sich u.a. an der weltweiten Infrastrukturfazilität der International Finance Corporation (IFC) und IFC-Mikrofinanzierungsfazilität. Auch die Refinanzierung des Mikrofinanzsystems (bisher v.a. Förderkredite der KfW) könnte in einigen Ländern Lateinamerikas und der Karibik Thema werden. Noch nicht ausreichend diskutiert ist die Verwendung großer Darlehen in der Region. Sie sollten nicht nur zugunsten staatlicher Infrastrukturprogramme, sondern laut CEPAL auch etwas stärker zugunsten von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU) eingesetzt werden. Das BMZ unterstützt v.a. in Zentralamerika KKMU, El Salvador ist daran über mehrere regionale Kreditlinien beteiligt. Möglich sind in diesem Zusammenhang aber auch eine Förderung der sekundären Schulbildung, befristete Weiterbildungsprogramme, Beschäftigungsprogramme für Arme, *conditional net cash transfers*, gezielte Ernährungssicherungsprogramme etc.

4. Darüber hinaus kann die deutsche FZ Zinssubventionsmittel, die im Rahmen der 4E-Fazilität und im Rahmen der Initiative für Klima- und Umweltschutz des BMZ für die finanzielle Zusammenarbeit (IKLU) in den vergangenen Jahren bereits stark in den fortgeschritteneren Ländern Lateinamerikas zum Einsatz gekommen sind, weiter ausbauen und damit wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltiges Wachstum fördern. In El Salvador ist ein IKLU-Vorhaben über 10 Mio. EUR (Gesamtinvestitionssumme über 40 Mio. EUR) in der Planung, mit dem erneuerbare Energien (insbesondere Solarenergie) gefördert werden sollen.
5. Weitere Unterstützung von Ansätzen zur Förderung regionaler wirtschaftlicher und politischer Integration ist sinnvoll. Die nach wie vor hohe Rohstoffabhängigkeit stellt viele Länder in Lateinamerika vor die Herausforderung, die Diversifizierung der Handelspartner und der Exportproduktpalette weiter voranzutreiben. Die deutsche EZ unterstützt hier Innovationsförderung und Beratungsansätze der CEPAL. Trotz vieler Lippenbekenntnisse und einiger großer Kooperationsvorhaben (u.a. eine gemeinsame Währung der zentralamerikanischen Staaten, einige neue Kooperationsinitiativen von Seiten Venezuelas) stimmen die Länder der Region ihre Wirtschaftspolitiken nur wenig untereinander ab – auch wenn es in der laufenden Krise Verbesserungen gab. Wichtig wäre auch der Abschluss der EU-Assoziierungsabkommen mit Zentralamerika und Mercosur, der allerdings nur langsame Fortschritte macht. In Reichweite (Unterzeichnung wohl noch 2009) hingegen sind EU-Freihandelsabkommen mit Peru und Kolumbien. Bislang ist die regionale Schiene v.a. in der Karibik erfolgreich, dort wurden *Economic Partnership Agreements* (EPAs) mit der EU abgeschlossen und werden nun umgesetzt. Das BMZ startet 2009 Beratungsvorhaben mit den Karibikstaaten (im Rahmen der EPAs) und bei Interesse der Partner mit dem Mercosur. Außerdem begleitet das BMZ die Assoziierungsverhandlungen der Subregionen mit der EU.
6. Daneben sind laut *Latin America Economic Outlook 2010* der OECD auch aktive Migrationspolitiken von hohem Interesse für die künftige Entwicklung. Immerhin 5 Prozent der Bevölkerung Lateinamerikas und der Karibik sind Migranten. Hier geht es u.a. um eine Flexibilisierung der Sozialsysteme zugunsten von Migranten, um Senkung der Kosten für Rücküberweisungen und um

einen gezielteren Transfer von Know-how der Migrantengruppen in ihre Herkunftsländer.

In der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit geht es über Lateinamerika hinaus darum, die globalen Rahmenbedingungen für Entwicklung mit zu gestalten und zu verbessern. Dafür müssen folgende Themen angegangen werden:

1. WTO-Verhandlungen. Der Abschluss der Doha-Runde könnte die Voraussetzungen für die Assoziierungsverhandlungen EU-Mercosur – verbessern und global neue Impulse setzen.
 2. Reform der Bretton Woods-Institutionen. Die aktuelle *Voice*-Reform, die das Gewicht der Entwicklungsländer in Weltbank und IWF leicht erhöht hat, ist allenfalls ein erster Schritt. Eine Stimmrechtsreform könnte z.B. nach wirtschaftlichem Gewicht der Mitglieder, Anteil an ODA und ihrer Finanzierung von globalen öffentlichen Gütern bestimmt werden. Auch den *low income countries* sollten mehr Stimmen eingeräumt werden. Neben der Stimmverteilung wird es aber auch um die Klärung und Stärkung der Rolle des IWF für das Krisenmanagement gehen.
 3. Weiterführende Reform der internationalen Finanz- (und *governance*-)Architektur in Richtung einer *global economic governance*. Hier reichen die Ideen von einem besseren Informationsaustausch, Veränderung der Managerentlohnung und des Aktienrechts über die Änderung der internationalen Leitwährung zugunsten eines Korbs aus verschiedenen Währungen hin zur Einrichtung innovativer neuer Finanzierungsinstrumente (Tobin Tax, Zahlungsbilanzüberschussfonds zugunsten der Entwicklungsländer) oder zur Regulierung internationaler Finanzströme zur Vermeidung von Spekulationsblasen. Kanzlerin und BMZ unterstützen z.B. die Idee zur Gründung eines „Weltwirtschaftsrats bei den Vereinten Nationen“ nach dem Vorbild des Weltsicherheitsrates. Leichter aufzubauen – und vielleicht als erster Schritt sinnvoll – dürfte ein nach dem Vorbild des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) im Klimaprozess zu errichtendes „Intergovernmental Panel zur Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialfragen“ sein. Es würde Forschungsergebnisse aufnehmen, bewerten und eine v.a. beratende Funktion innehaben.
- Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung hat sich auf die Erarbeitung eines ressortübergreifenden Konzepts zur langfristigen Ausgestaltung der deutschen Lateinamerikapolitik verständigt. Viele der hier angesprochenen Punkte werden darin aufgegriffen werden.

Literatur

- CEPAL (2009a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, August.
CEPAL (2009b), *Panorama Social de América Latina*, November.
IWF (2009), *Regional Economic Outlook*, Oktober.
OECD (2009), *Latin American Economic Outlook 2010*, Dezember.
World Bank (2009), *Latin America Beyond the Crisis*, Juli.

■ Der Autor

Dr. Wolfram Klein, Jg. 1964, ist Referent im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Dort ist er seit 2003 unter anderem für regionale, länderübergreifende Fragestellungen in Lateinamerika zuständig. Er vertritt hier seine persönliche Meinung.

E-Mail: <Wolfram.Klein@bmz.bund.de>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Jorge Gordín beschäftigt sich in einem Projekt zum Thema „The Political Economy of Legislative Overrepresentation in Latin America“ mit den Reformkapazitäten legislativer Politik in lateinamerikanischen Ländern zur Stärkung der ökonomischen und fiskalischen Performanz.

Im Rahmen des regionenübergreifenden Forschungsprojekts „Regionale Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Nahen Osten“ werden auch die ökonomischen Gewichtsverschiebungen zwischen etablierten und aufstrebenden Mächten sowie die Ressourcen, auf die regionale Führungsmächte zur Sicherung regionaler Hegemonie zurückgreifen, untersucht.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Crocoll, Sophie und Susan Steiner (2009), *Armut in Krisenzeiten – Rückblick und Ausblick*, GIGA Focus Lateinamerika, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Löding, Torge (2009), Zentralamerika. *Die Remesa-Ökonomie offenbart ihre Schwächen*, GIGA Focus Lateinamerika, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Moreira, Susana (2008), China and Latin America: What Can We Expect, Now that the „Honeymoon“ is Over?, in: *Lateinamerika Analysen*, 21, 3, 125-153.

Sangmeister, Hartmut (2009), *Lateinamerika im Sog der Finanzkrise*, GIGA Focus Lateinamerika, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Wolfgang Hein; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Bert Hoffmann; Lektorat: Julia Kramer
Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg