Entwicklungsländer in der Finanzkrise

Probleme und Perspektiven

Von

Jörn Altmann, Hans-Gert Braun, Wilhelm Hankel,
Werner Hammel, Dietrich Kebschull, Volker Nienhaus,
Hans-Peter Nissen, Manfred Nitsch, Hans-Bernd Schäfer,
Rolf Schinke, Alexander Schubert, Ekkehard Storck,
Karl Wohlmuth

Herausgegeben von Udo Ernst Simonis

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 136

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 136

Entwicklungsländer in der Finanzkrise

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklungsländer in der Finanzkrise

Probleme und Perspektiven

Von

Jörn Altmann, Hans-Gert Braun, Wilhelm Hankel,
Werner Hammel, Dietrich Kebschull, Volker Nienhaus,
Hans-Peter Nissen, Manfred Nitsch, Hans-Bernd Schäfer,
Rolf Schinke, Alexander Schubert, Ekkehard Storck,
Karl Wohlmuth

Herausgegeben von Udo Ernst Simonis

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Entwicklungsländer in der Finanzkrise :
Probleme u. Perspektiven / von Jörn Altmann ... Hrsg. von Udo Ernst Simonis. —
Berlin : Duncker und Humblot, 1983.
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 136)
ISBN 3-428-05473-3
NE: Altmann, Jörn [Mitverf.]; Simonis, Udo Ernst [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1983 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 05473 3

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort des Herausgebers

Der Ausschuß Entwicklungsländer hat auf seiner letzten Jahrestagung in der Evangelischen Akademie Loccum ein „heißes Eisen" aufgegriffen: die Finanzkrise zwischen Nord und Süd und deren Perspektiven. Entwicklung ist bisher überwiegend als realwirtschaftlicher Prozeß diskutiert worden, d. h. unter der Annahme (mehr oder weniger gut) funktionierender Finanzbeziehungen. Mit jeder neuen Meldung über den wachsenden Schuldenberg der Entwicklungsländer, über Konsolidierung oder Streichung von Schulden wird jedoch deutlicher, daß die Nord-Süd-Beziehungen eine neue Qualität erreicht haben: Die finanzielle Insolvenz eines oder mehrerer Schuldnerländer könnte eine nicht mehr steuerbare Kettenreaktion für die Weltwirtschaft insgesamt auslösen.

Die gegenwärtige Finanzkrise ist gegenüber früheren in mehrfacher Weise neuartig: Zwischen die Nationalstaaten, ihre Währungen und Finanzierungssysteme haben sich privatwirtschaftliche, exterritoriale, der nationalen Einflußnahme ganz oder weitgehend entzogene Kreditmärkte geschoben — ein Strukturwandel, der nicht durch eine angemessene Reform der Weltwährungsverfassung aufgefangen worden ist. Nicht alle, nicht die ärmsten, sondern die bisher ökonomisch anscheinend erfolgreichsten Entwicklungsländer stehen im Epizentrum der Krise. Die öffentliche Entwicklungshilfe denaturiert zunehmend, weil sie nicht mehr einen realen Ressourcentransfer in die Entwicklungsländer, sondern teilweise nur noch den Rücktransfer illiquider Privatforderungen aus den Entwicklungsländern alimentiert. Die steigenden Finanzierungsrisiken haben die Zinsen weltweit eskalieren lassen, wodurch wiederum Depressionseffekte importiert werden — aus Finanzierungsgrenzen werden reale Wachstumsgrenzen und zwar nicht mehr nur in den Entwicklungsländern, sondern auch in den Industrieländern . . .

Diese Problemlagen gaben genügend Anlaß für eine Jahrestagung des Ausschusses Entwicklungsländer. Der vorliegende Band faßt die Ergebnisse dieser Tagung zusammen, wobei es nicht nur um bloße Analyse, sondern auch um konkrete Therapievorschläge geht.

Vier Themenkomplexe wurden behandelt. Zunächst ging es darum, die Finanzkrise zwischen Nord und Süd in ihrem Umfang, ihren Strukturen und Entwicklungstendenzen sorgfältig zu analysieren. Darüber hinaus galt das besondere Interesse den Gründen, die zu der jetzigen krisenhaften Situation geführt haben, den Lehren, die aus historischen Analogien gezogen werden können, wie aber auch den Konsequenzen für die Lösung der anstehenden Probleme und für die Problemvermeidung in der Zukunft. W. Hankel, J. Altmann und M. Nitsch gehen diesen Fragen in je spezifischer, aber sich gegenseitig ergänzender Form nach (S. 9 - 94).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein zweiter Themenkomplex betrifft die Akteure im Kontext der Finanzbeziehungen zwischen Nord und Süd. Das besondere Augenmerk galt hierbei dem Verhalten privater Banken, der Funktionsweise der Xeno-Kreditmärkte, der OPEC, der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds. E. Storck und W. Hammel beschreiben die problemhafte Rolle der privaten Banken; H. B. Schäfer und R. Schinke analysieren die Rolle der OPEC und die Effekte des Recycling der sog. Öl-Dollars (S. 95 - 157).

Ausführlich hat sich der Ausschuß mit den Konditionen befaßt, die die Entwicklungsfinanzierung bestimmen. Islamische Banken arbeiten zinslos bzw. mit Zinsersatzkonditionen; diesen nicht repräsentativen, aber entwicklungspolitisch interessanten Fall beschreibt V. Nienhaus (S. 159 - 176). Demgegenüber stehen die Zins- und sonstigen Konditionen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds teilweise unter heftiger Kritik vor allem im Zusammenhang mit den Problemen der erzwungenen internen Strukturanpassung der verschuldeten Entwicklungsländer. K. Wohlmuth greift diese Kritik auf und geht ihren Ursachen nach (S. 177 - 231).

Die Nord-Süd-Diskussion der letzten zehn Jahre ist in außergewöhnlicher Weise vom Ölpreis-Schock dominiert worden. Demgegenüber wurde die Belastung der Entwicklungsländer durch die Zinsanhebung kein Thema. A. Schubert und H.-P. Nissen wollen dieses Ungleichgewicht in der Diskussion mit ihren Beiträgen überwinden helfen (S. 233 - 258).

Der vierte Themenkomplex betrifft die Konsequenzen, die das Thema der Tagung für die Entwicklungshilfe haben sollte. Welche neuen Gestaltungsformen der öffentlichen Entwicklungshilfe sind möglich, welche sind realistisch? Diesen Fragen widmen sich D. Kebschull und H.-G. Braun (S. 259 - 302).

Die Jahrestagung des Ausschusses fand an einem traditionsreichen Ort geistiger Auseinandersetzung statt. In Loccum sind vielfach hervorragende Ideen und Konzepte entwickelt worden, die zur Diskussion angeregt und zu Problemlösungen beigetragen haben. Der vorliegende Band analysiert eine ökonomisch, sozial und politisch höchst komplexe und zugleich explosive Thematik. Analyse und Therapievorschläge sind, so meine ich, in mancher Weise innovativ. Ich bin mir jedoch bewußt, daß das vielschichtige Thema Finanzkrise nicht nur von globaler Warte aus behandelt werden darf, sondern auch und vor allem die Auswirkungen auf den internen Entwicklungsprozeß in den Ländern der Dritten Welt einschließt. Dieser Aufgabe ist die nächste Jahrestagung des Ausschusses Entwicklungsländer gewidmet.

Berlin, im Juni 1983 *Udo Ernst Simonis*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers
Von *Udo Ernst Simonis, Berlin* 7

Die Finanzkrise zwischen Nord und Süd. Gründe, Lehren, Schlußfolgerungen
Von *Wilhelm Hankel,* Bologna/Berlin 9

Korreferat zu dem Vortrag:
Die Finanzkrise zwischen Nord und Süd. Gründe, Lehren, Schlußfolgerungen (W. Hankel)
Von *Jörn Altmann,* Sigmaringen 63

Verhaltensregeln zur Handhabung des Verschuldungsproblems von Entwicklungsländern
Von *Manfred Nitsch,* Berlin 79

Die privaten Banken im Kontext der Finanzbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern
Von *Ekkehard Storck,* Luxembourg 95

Korreferat zu dem Vortrag:
Die privaten Banken im Kontext der Finanzbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (E. Storck)
Von *Werner Hammel,* Frankfurt 109

Die Anlage des OPEC-Vermögens als weltwirtschaftliches Problem
Von *Hans-Bernd Schäfer,* Hamburg 115

Korreferat zu dem Vortrag:
Die Anlage des OPEC-Vermögens als weltwirtschaftliches Problem (H.-B. Schäfer)
Von *Rolf Schinke,* Göttingen 151

Islamische Banken: Struktur und Bedeutung
Von *Volker Nienhaus,* Bochum 159

Konditionierte externe Entwicklungsfinanzierung und interne Strukturanpassung in den Entwicklungsländern
Von *Karl Wohlmuth,* Bremen 177

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Auswirkungen der Ölpreis- und der Zinssteigerungen auf die Entwicklungsländer

Von *Alexander Schubert*, Berlin 233

Korreferat zu dem Vortrag:

Die Auswirkungen der Ölpreis- und der Zinssteigerungen auf die Entwicklungsländer (A. Schubert)

Von *Hans-Peter Nissen*, Paderborn 251

Neue Gestaltungsformen und Perspektiven der öffentlichen Entwicklungshilfe

Von *Dietrich Kebschull*, Hamburg 259

Korreferat zu dem Vortrag:

Neue Gestaltungsformen und Perspektiven der öffentlichen Entwicklungshilfe (D. Kebschull)

Von *Hans-Gert Braun*, München 293

Die Autoren 303

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Finanzkrise zwischen Nord und Süd

Gründe, Lehren, Schlußfolgerungen

Von *Wilhelm Hankel*, Berlin

I. Woher die Krise kommt, wohin sie führt (Thesen)

1. Krisen der Weltwirtschaft: Stockungen des realen Leistungsaustausches zwischen den Staaten, Bedrohungen der überkommenen Weltwirtschaftsverfassung, sind im Kern immer *Finanz*krisen. Gleichviel, ob Käufer- oder Schuldnerländer fällige Zahlungen schuldig bleiben, oder Verkäufer- oder Überschußländer weitere Kreditierungen verweigern — auf eine „Kausalität" ist immer Verlaß: Blockaden des Finanztransfers verursachen Blockaden des Realtransfers, nicht umgekehrt!

Insoweit steht die Weltwirtschaft der 1980er Jahre vor einer ähnlichen Situation wie die der 1930er Jahre: ihre beiden konstitutiven Grundelemente — Freihandel und Währungskonvertierbarkeit — sind nur solange und in dem Ausmaß „sicher", wie es gelingt, die Welt-Finanzwirtschaft „liquide" zu erhalten. Nicht nur muß der Gesamtvorrat an Welt-Liquidität ausreichen, er muß auch „richtig" (= bedarfsgerecht) unter ihre Akteure verteilt werden.

Daher greift in einer Weltwirtschaft, in der wichtige Akteure wegen Überschuldung (nichts weiter als ein Überhang des zu leistenden Finanz- über den möglichen Realtransfer) unter kaum mehr behebbaren Liquiditätsdruck geraten, stets die Gefahr eskalierender Illiberalisierungs- und Protektionismustendenzen um sich.

2. Die gegenwärtige Finanzkrise ist zwar „globaler" Natur, denn sie (be)trifft „alle" Partner der Weltwirtschaft: in Nord, Süd und Ost, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität. Dennoch weist sie im Verhältnis zu früheren Krisen ähnlicher Art und Ursache eine „finanzierungstechnische" Novität auf: Zwischen die Staaten, ihre Währungen und (nationalen) Finanzierungssysteme schiebt sich ein finanzielles Niemandsland: ein Verbund privat-verfaßter, exterritorialer und nationalen Kreditkontrollen entzogener *Xeno*-Kreditmärkte, die es in dieser Form und Bedeutung vor dem Zweiten Weltkrieg (noch) nicht gab. Diese

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neuen, privaten und „landlosen" Finanz-Intermediäre haben nicht nur Finanzierungsklima und -konditionen der Weltwirtschaft verändert; beide Veränderungen strahlen zunehmend auch auf den Real-Prozeß in den weltwirtschaftlich verflochtenen und abhängigen Volkswirtschaften zurück. Infolgedessen steht folgerichtig die Analyse der Xeno-Kreditmärkte im Mittelpunkt der Betrachtung.

Obwohl die Auswirkungen der globalen Finanzkrise alle Systeme und Partner der gemeinsamen Weltwirtschaft (in Nord, Süd und Ost) (be)treffen, konzentrieren wir uns im folgenden auf das Nord-Süd-Problem, blenden also insoweit den West-West- sowie den Ost-West-Aspekt, thematisch bedingt, aus, auch wenn er alles andere darstellt als ein „Randproblem".

3. Die Finanzkrise zwischen Nord und Süd kommt zwar nicht gerade überraschend, trifft aber alle Partner unvorbereitet. Sie ist weder eine Krise der aus öffentlichen Mitteln refinanzierten oder garantierten „offiziellen" Entwicklungsfinanzierung (EF), sondern eine der überreichlich gewährten „kommerziellen" Kredite. Noch ist sie eine Krise *aller,* oder gar der *ärmsten* Entwicklungsländer, sondern gerade der in puncto Eigen-Entwicklung besonders erfolgreichen „Schwellenländer", also der bisherigen „Musterschüler" der Entwicklungspolitik. Das wirft die Frage auf, wie, wodurch und ob die Finanzkrise „zwangsläufig" entstanden ist?

Es wird zu zeigen sein, daß sie — entgegen landläufiger Vorstellung — weit weniger auf Management-Fehler in den Entwicklungsländern („unproduktive" Mittelverwendung) zurückgeht, obwohl es dafür eine erdrückende Fülle von Einzelbeispielen gibt. Es wird auch zu zeigen sein, daß die von den OPEC-Staaten seit 1973 erzwungenen Ölpreisschübe allenfalls als eine notwendige Bedingung für die Inflationierung des (leistungsbilanzdefizit-ausgleichenden) externen Kredit- und Verschuldungsbedarfs anzusehen sind — keineswegs aber als eine alles erklärende, hinreichende Bedingung.

4. Hinter der gegenwärtigen Finanzkrise werden vielmehr zwei wenig beachtete und reflektierte Prozesse sichtbar:

a) Die Eigen-Dynamik der EF, die sich zunehmend von ihrer gegen Ende des Zweiten Weltkriegs fixierten Geschäftsgrundlage entfernt hat: von multilateraler „Begrenzung" über die bilaterale Volumen- und Konditionen-Konkurrenz in eine unkoordinierte „Mischfinanzierung" weicher und öffentlicher EF und harter und privater Entwicklungs-Kreditgewährung über kommerzielle Xeno-Kapitalmärkte — mit der unerwünschten, aber unvermeidlichen Folge, daß immer größere Teile

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der (weichen) EF nicht mehr den Real-Ressourcentransfer *in* die Entwicklungsländer finanzieren, sondern den finanziellen Rück-Transfer „eingefrorener" (= illiquide gewordener) Privatforderungen *aus* den Entwicklungsländern; die EF denaturiert zur „Selbsthilfe" der Gläubigerländer.

b) Der Verfall der Weltwährungsverfassung: Je mehr die Liquiditätsversorgung der Entwicklungsländer von „öffentlicher" Regulierung in „privates" Ermessen übergeht, desto eigen-gesetzlicher verändern sich auch Volumen, Verteilung, Kriterien und Konditionen des Finanz-Transfers. Dieser verliert zunehmend seine Bindung an das *real* Mögliche: seine *Real*-Deckung durch Leistungsbilanzüberschüsse der Geber- und realistischerweise später zu erwartende Leistungsbilanzüberschüsse der (diese Schuld tilgenden) Nehmer-Länder.

5. Zu klären ist, welche Rolle in diesem Zusammenhang die *Xeno*-Kreditmärkte spielen. Ihre Zwischenschaltung läßt nicht nur die Direkt-Beziehung zwischen Überschuß- und Defizit-*Ländern* und ihren *Währungen* verloren gehen. Auch innerhalb der nationalen Systeme (Volkswirtschaften) verwischt sich zunehmend der klare und indispensable Zusammenhang zwischen inneren und äußeren Finanzierungsgrößen: So steht z. B. dem in dieser Krise sichtbaren, tendenziellen Überhang der Geld-Ersparnis- über die Realkapitalbildung (Investitionsprozeß) in den Industrieländern, der ihre Unterbeschäftigung erklärt, kein gleich großer, aus der Makro-Statistik nachweisbarer Geldvermögenszuwachs gegenüber dem Ausland (Leistungsbilanzüberschuß) gegenüber. Er geht offenbar in den Finanzierungsüberschüssen der Xeno-Kreditmärkte „unter".

6. Diese Märkte finanzieren zunächst expansiv (und hochinflatorisch) sich kumulierende Leistungsbilanzdefizite, hinter denen jedoch überwiegend nichts weiter steht als ein zunehmender *Nominal*-Wert-Anstieg der real vermittelten Ressourcen (Kreditinflation oder Kapital-„schöpfung"). Die daraus resultierende Eskalation von nominalen Schuldenständen und -belastungen produziert als Gegenposten einen wachsenden Schulden-Konsolidierungs-Bedarf, der wiederum nach Erreichen als „kritisch" (= zu risikoreich) empfundener Belastungsgrenzen den bislang reibungslosen Prozeß der „endogenen" (auf Eigenverschuldung der Intermediäre beruhenden) Kredit-Finanzierung unterbricht (Finanzkrise).

Symptom der Finanzkrise sind die Finanzierungs*konditionen.* Der Überhang des aufgestauten Konsolidierungsbedarfs über das gleichzeitige Volumen an „endogener" Neu-Kreditschöpfung läßt über wachsende Finanzierungsrisiken auch die transnationalen Xeno-Kredit-*Zin-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sen eskalieren. Die jenseits der nationalen Währungsräume (transnational) verursachte Finanz- und Überschuldungskrise wirkt über diesen Zins-Effekt *deflatorisch* auf Real-Investitionen und -Einkommen und wird als Depression in die nationalen Räume und Systeme von Industrie- wie Entwicklungsländer re-*importiert*. Aus Finanzierungsgrenzen werden hier wie dort nationale und reale Wachstums- und Wohlfahrtsgrenzen.

7. Diese Gefahr aber bedroht zunehmend die Strukturen und die Chancen des realen Wirtschaftswachstums in Gläubiger- wie Schuldnerländern. In den Industrieländern steht die Existenz des privat verfaßten Finanz- und Bankenapparates auf dem Spiel: Er braucht aus zwingenden Rechts- und Bonitätskriterien heraus die Liquidität („Kreditwürdigkeit") seiner Schuldner auch dann noch, wenn diese real und de facto längst verloren ist; andernfalls müßte er diese de facto Kreditverluste entweder offen ausweisen oder über (vermutlich schon heute unzureichende) Eigen-Mittel abdecken.

Noch gefährlicher ist, daß die Finanzkrise der Banken *real*wirtschaftliche Konsequenzen zeitigt: Kreditangebot und -Zinsen werden zunehmend nicht mehr von Ertrags-Erwartungen, sondern Risiko-Befürchtungen bestimmt. Lange bevor Insolvenzen förmlich „erklärt" werden, eskalieren die Kredit-Zinsen und deroutieren auch intern die Finanz- wie Real-Ressourcen-Allokation. Denn die durch „Risikoprämien" überhöhten Kreditzinsen stellen sowohl für „spekulative" wie an einem nominalen Inflationsausgleich interessierte Anleger eine durchaus „interessante" Alternative für Real-Investitionen dar. Infolgedessen wird immer mehr in hoch- und nominal oberhalb der Inflationsrate und -erwartung (real positiv) verzinsten Finanzanlagen „gespart" und immer weniger real (wachstums- und beschäftigungsstimulierend) „investiert".

Solange das weltwirtschaftliche Kreditrisiko *unter*schätzt, das realwirtschaftliche Inflationsrisiko dagegen *über*schätzt wird, findet eine permanente Umschichtung von an sich möglicher Real-Investition (Realkapitalbildung) in immer neue (und riskante) Geldvermögensbildung statt, es kommt in den Industrieländern zu Beschäftigungsdefiziten bei (gleichzeitigen) Finanzierungsüberschüssen!

8. Und das geschieht in den ärmsten und seltsamerweise nach den herkömmlichsten Kriterien (Schuldenstand und Schuldendienstbelastung) noch am geringsten überschuldeten Entwicklungsländern? Sie leiden zunehmend unter der sich aus den Finanzierungszwängen ihrer Gläubiger ergebenden Denaturierung der offiziellen EG. Wenn immer mehr EF gebraucht (oder mißbraucht) wird, um bereits gewährte, aber eingefrorene Privat-Kredite wieder flüssig zu machen oder flüssig

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu erhalten, „muß" bei „gegebenem" EF-Aufkommen das den ärmsten Entwicklungsländern zustehende EF-Quantum sinken; erst recht aber, wenn die aus den Schwellenländern importierte Finanzkrise zusätzlich — und unvermeidbar — die *internen* Kapazitäten der EF-Mittelaufbringung (Budgetspielräume) wie auch die *externen* Finanz-Transferkapazitäten (Zahlungsbilanzspielräume) in den EF-Geber- und Gläubigerländern reduziert.

9. So kommt es zu dem nur auf den ersten Blick paradoxen Befund: Daß die von der Finanzkrise der Schwellenländer weitgehend verschonten (und an ihr ursächlich auch nicht beteiligten) ärmsten Entwicklungsländer dennoch am stärksten an ihr und unter ihren unabweisbaren Folgen leiden. Diese Länder stehen, weil es für sie weder die Umschuldung von bisher privaten in öffentliche Finanzforderungen, noch eine ihren strukturellen Kapitalimportbedarf auch nur annähernd abdeckende Aufstockung der Netto-Neu-Verschuldung in offizieller EF gibt (und in absehbarer Zeit geben wird) vor der Notwendigkeit, stärker als je in den vergangenen Dekaden auf *binnenmarkt*-orientierte und -finanzierte Entwicklungsstrategien umstellen zu müssen.

Jenseits der wichtigen, hier nicht zu beantwortenden Fragen: wie solche, stärker am Eigenpotential als am EF-Potential ausgerichtete Entwicklungsstrategien auszusehen hätten, welche Chancen und Risiken sie beinhalten, steht fest, daß die ärmsten Entwicklungsländer die volle Anpassungslast, finanziell wie real, dieser an anderen Stellen der Weltwirtschaft aufgebrochenen und durch die bestehenden Organisationsstrukturen noch selbstverstärkten Finanzkrise zu tragen haben[1].

10. Drei Schlußfolgerungen scheinen unabdingbar:

Erstens: die „alte" Transfer-Last muß reduziert, wenn nicht gar gestrichen werden; denn auch eine fristverlängerte (= konsolidierte) Tilgung dieser Schulden setzt voraus, daß die betreffenden Länder entsprechende Leistungsbilanz*überschüsse* erzielen, was ihren inneren Entwicklungsprozeß belasten und in Richtung eines einseitigen export-led-growth fehl-strukturieren würde — von den negativen Struktur- und Beschäftigungseffekten auf „ihre" Gläubigerländer gar nicht erst zu reden. Damit aber stellt sich unvermeidlicherweise das innerstaatliche Problem der „Sozialisierung" der überwiegend privaten Finanzierungsrisiken bzw. -verluste.

---

[1] Ein Problem, das schon im Jahre 1975 mit heute noch großer Aktualität behandelt wurde, in: H. Priebe (Hrsg.), Eigenfinanzierung der Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 84, Berlin 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweitens: gleichviel, ob Schulden gestrichen oder konsolidiert werden (wobei letzteres nur eine andere Form von Technik weltwirtschaftlicher *Re*-(In)flationierung darstellt), müssen Vorkehrungen gegen eine Wiederholung des „alten Schuldenspiels" getroffen werden: Neue und effektivere Begrenzungen der Neuverschuldung der Entwicklungsländer in EF und kommerziellen Krediten.

Drittens: die „neue" EF muß besser als die alte zwischen externen (zahlungsbilanzkonformen) und internen (kapitalmarktkonformen) Konditionen unterscheiden; dabei wäre weit weniger an die in den letzten Entwicklungs-Dekaden geübte Praxis der *Mikro*-Konditionen (projektgerecht oder nicht) anzuknüpfen als vielmehr an:

a) weitgehend verdrängte theoretische Erkenntnisse aus der sog. Transfer-Debatte von 1929 im Zusammenhang mit dem deutschen Reparationsproblem und den damals von J. M. Keynes und B. Ohlin vertretenen Positionen,

b) praktische Erfahrungen aus früherer EF der USA zugunsten West-Europas nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges (Marshall-Plan) und an neuere im Rahmen der EG-Maßnahmen für assoziierte und nicht-assoziierte Entwicklungsländer.

Der neue EF-Typ liefe darauf hinaus, den in Devisen-Transfers gewährten Teil reiner Zahlungsbilanzfinanzierung von der inneren Programm- oder Projektfinanzierung in einheimischer Währung zu trennen (untransferable EF). Die externe Devisen-Hilfe ist oder wäre frei von Transferverpflichtungen und somit „schuldenlos" (zins- und tilgungsfrei), aber nur gegenüber dem „Land" resp. seiner (reserven-verwaltenden) Zentralbank, nicht jedoch gegenüber dem begünstigten Programm- oder Projektträger (Investor).

Die einzige und entscheidende *Makro*-Kondition bestünde somit darin, dem Empfängerstaat die Bildung eines aus dem Devisenumtausch resultierenden Investitionsfonds in einheimischer Währung aufzuerlegen, eines institutionellen nucleus für den meist noch unzureichenden inneren Geld- und Kreditmarkt. Dieser steht als revolvierender Kreditfonds zu landesüblichen *Mikro*-Konditionen (Zins, Tilgung) den privaten wie öffentlichen „Unternehmen" prioritärer (geprüfter) Entwicklungsprogramme und -projekte zur Verfügung.

Mit dieser Konstruktion „untransferabler" EF wäre es nicht nur möglich, die Trias aller EF-Postulate: Zahlungsbilanz-, Kapitalmarkt- und reale Entwicklungserfordernisse miteinander zu verknüpfen. Es entfiele auch das die bisherige EF von innen heraus (zer)störende Konditionen-Dilemma zwischen transferorientierter „harter" privater Mit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

telübertragung, sowie der „unsichtbare", aber in seinen Folgen nachweisbare Verdrängungswettbewerb „billigen" Kapitalimports gegenüber „teuerer" Inlands-Real-Kapitalbildung.

11. Eine Ordnungs-Frage bleibt freilich noch offen: ob das künftige Quantum an externer EF zwischen den Geber-Nationen koordiniert oder im freien Wettbewerb angeboten werden soll, ob es — angenähert dem multilateralen Finanzierungs- und Konditionenkartell von Weltbank (WB) und Internationalem Währungsfonds (IWF) der frühen Bretton Woods-Jahre — einer regulierenden supra-nationalen EF-Instanz bedarf oder nicht?

Eine institutionelle Überwachung und Begrenzung des Schulden-Prozesses erscheint im Lichte der gemachten Erfahrungen als unerläßlich, schon um Wiederholungen zu vermeiden. Nur wie? Dazu bedarf es weniger eines „EF-Polizisten", wohl aber einer (wieder) funktionierenden *Welt-Währungsverfassung;* sie im Zuge der Lösung der jetzigen Finanzkrise wiederherzustellen, stellt nicht zuletzt die Probe auf die Lernfähigkeit aller von dieser Krise Betroffenen dar.

II. Überschuldung der Entwicklungsländer[2]

1. Anatomie der Finanzkrise der 80er Jahre — Faktenanalyse

Finanzkrisen sind die ökonomische Alternative zur politischen Revolution: sie kosten Geld, aber kein Blut, und dennoch sieht die Welt nach ihnen anders aus als vorher. So war es nach der Finanzkrise von 1931, und so wird es auch nach der Krise sein, die jetzt die Finanzbeziehungen zwischen „Nord" und „Süd", aber auch die zwischen „West" und „Ost" belastet. Obwohl man sie hat lange kommen sehen, und obwohl es weder an Voraussicht noch Frühwarnung fehlte, trifft sie dennoch alle Beteiligten und Betroffenen unvorbereitet.

In diesem Beitrag geht es „nur" um die Finanzkrise zwischen Nord und Süd, also um die zwischen westlichen Industrie- und „armen", keine Leistungsbilanzüberschüsse erzielenden Nicht-OPEC-(= NOPEC)-Staaten. Wir beleuchten also nur einen uns besonders interessierenden Ausschnitt eines *weltweiten (globalen)* Zusammenhangs, der Probleme schafft, die weit über die traditionelle Entwicklungsfinanzierung (EF)

---

[2] Die Analyse, soweit quantitativer Natur, stützt sich auf folgende primärstatistische Veröffentlichungen:
IMF: External Indebtedness of Developing Countries, Dec. 24, 1980 (SM/80/273), World Economic Outlook, June 1981, May 1980
IRBD: Jahresberichte 1978 - 1982, World Development Report 1982,
BIZ: Jahresberichte 1979, 1982,
OECD: External Debt of Developing Countries, October 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht I: **Schuldenstand der Entwicklungsländer gegenüber Gläubigerländern**
(jeweils Jahresende)

Gläubigerländergruppen	1971	1975	1981[a]	1971	1975	1981	1975	1981
Finanzierungsart	Mrd. US-$			Gesamter Finanzfluß = 100			1971 = 100	
I. Offizielle Entwicklungsfinanzierung insgesamt	*42,5*	*75,8*	*187*	*49,1*	*42,3*	*35,7*	*178*	*440*
davon: 1. Westl. Industrieländer	34,7	55,1	125	40,1	31,3	24,1	162	363
davon: bilateral	24,7	34,3	61	28,5	19,1	11,7	139	247
multilateral	10,0	21,8	65	11,5	12,2	12,4	218	650
2. Ostblock	6,4	9,8	21	7,4	5,4	4,0	153	328
3. OPEC	0,4	6,4	23	0,5	3,6	4,4	160	575
4. Sonstige[b]	1,0	3,5	17	1,1	2,0	3,2	350	1 700
II. Kommerzieller Finanztransfer insgesamt	*44,1*	*103,3*	*337*	*50,9*	*57,7*	*64,3*	*234*	*764*
davon: 1. Exportkredite	27,5	45,4	128	31,7	25,4	24,4	164	465
2. Xenomarktkredite	16,6	57,9	209	19,2	32,3	39,9	349	1 259
III. Gesamter Finanzfluß	86,6	179,1	524	100	100	100	207	605

Quelle: OECD 7181/1981: External Debt of Developing Countries, S. 14.
a) Schätzung. — b) Nicht-Ölexport-Entwicklungsländer und nicht aufgliederbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hinausgreifen, diese aber gleichwohl einschließt. Es ist daher unvermeidbar, sozusagen im Nebenblick auch übergreifende Probleme mit zu behandeln, wie die z. T. rein monetären Hintergründe und Verursachungsfaktoren der Nord-Süd-Krise, nämlich die seit der Zäsur von 1973 (Suspension des Bretton Woods-Systems und erster Ölpreisschub der OPEC) immer deutlicher zutagetretenden Defekte der *Weltwährungsverfassung* und der seitdem das internationale Finanzierungsgeschehen dominierenden „exterritorialen" *Xeno-Kreditmärkte* — so lückenhaft unser nicht nur statistisches Wissen über die zusammenhängenden Operationen und Praktiken auch sein mag. Bevor wir uns jedoch der Erklärung dieser Finanzkrise zuwenden, müssen wir einiges von ihrer „Anatomie" verstehen.

Übersicht I (Schuldenstand der Entwicklungsländer) zeigt nicht nur die Dimension des Schuldenproblems auf: Bis Ende 1981 hatte sich die gesamte externe Schuld der Entwicklungsländer auf über 500 Milliarden US-Dollar (≈ 1,3 Billionen DM) akkumuliert und wird sich, verläßlichen Schätzungen zufolge, bis Jahresende 1982 auf 640 Milliarden US-Dollar erhöhen (≈ 1,5 Billionen DM). Die Übersicht verdeutlicht vor allem den dramatischen Wechsel in den Finanzierungsquellen, der seit Beginn der 70er Jahre zu verzeichnen ist. Lagen 1971 öffentliche EF und kommerzielle Finanztransfers noch gleichauf (mit jeweils 43 bzw. 44 Mrd. US-Dollar am Gesamt-Schuldenstand), so hat sich 10 Jahre später (1981) das Bild total verändert: die privaten Schuldenstände haben sich annähernd verzehnfacht (auf 337 Mrd. US-Dollar), die öffentlichen haben sich annähernd vervierein halbfacht (auf 187 Mrd. US-Dollar); entsprechend ist der Anteil der privaten Schulden am gesamten Stand auf fast $^2/_3$ (64 %) gestiegen, der der offiziellen EF auch ein gutes Drittel (36 %) zurückgefallen. Man kann diese Dynamik auch so verdeutlichen, indem man sagt, daß von der Neuverschuldung der Entwicklungsländer seit 1971 (437 Mrd. US-Dollar) nur ein gutes $^1/_4$ (oder 144 Mrd. US-Dollar) auf die offizielle EF entfällt, dagegen knapp $^3/_4$ (oder 296 Mrd. US-Dollar) auf private und kommerzielle Kredit-Aktivität.

Übersicht II (Schuldendienst der Entwicklungsländer) zeigt nicht nur den sich aus dem rasanten Anstieg der Neu-Verschuldung der Entwicklungsländer gegenüber allen Gläubigerländern ergebenden sprungartigen Anstieg der jährlichen Schuldendienstbelastung der Entwicklungsländer auf: er hat sich bis 1982 gegenüber 1971 verzehnfacht, von 11 Mrd. US-Dollar auf 112 Mrd. US-Dollar. Weitaus gravierender und enthüllender ist, daß von dieser (durch gleichzeitige EF nur noch durch 44 Mrd. US-Dollar „überdeckten") Transferbelastung 85 % (oder 95 Mrd. US-Dollar) für die Bedienung privater Zinsen und Tilgungen eingesetzt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht II: **Schuldendienst der Entwicklungsländer an die Gläubigerländer**

Gläubigerländergruppen	1971	1975	1981[a]	1971	1975	1981	1975	1981
Finanzierungsart	Mrd. US-$			Alle Gläubigerländer = 100			1971 = 100	
I. Offizielle Entwicklungsfinanzierung insgesamt	*3,0*	*5,5*	*16,7*	*27,5*	*21,0*	*15,0*	*183*	*557*
davon: 1. Westl. Industrieländer	2,3	3,5	9,3	21,1	13,4	8,4	152	404
davon: bilateral	1,4	1,8	3,3	12,8	6,9	3,0	129	236
multilateral	0,9	1,7	6,0	8,3	6,5	5,4	189	667
2. Ostblock	0,6	0,8	2,5	5,5	3,1	2,2	133	417
3. OPEC	—	0,2	2,0	—	—	1,8		
4. Sonstige[b]	0,1	1,0	2,9	0,9	0,5	2,6		
II. Kommerzieller Finanztransfer insgesamt	*7,9*	*20,7*	*95,0*	*72,5*	*79,0*	*85,0*	*262*	*1 203*
davon: 1. Exportkredite	5,2	11,1	38,0	47,7	42,4	34,0	213	731
2. Xenomarktkredite	2,7	9,6	57,0	24,8	36,6	51,0	356	2 111
III. Alle Gläubigerländer	10,9	26,2	*111,7*	100	100	100	240	1 025

Quelle: OECD 7131/ 1981: External Debt of Developing Countries, S. 15.
a) Schätzung. — b) Nicht-Ölexport-Entwicklungsländer und nicht aufgliederbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden müssen und nur 15 % (oder 17 Mrd. US-Dollar) für die Bedienung offizieller EF.

Damit hört die EF de facto und global betrachtet auf, funktionsgerecht ein Mittel des realen Ressourcentransfers von den hoch- in die weniger entwickelten Regionen auf der einen Weltwirtschaft abzugeben. Sie denaturiert zu einem Mittel des Rück-Transfers von ohne offizielle EF schon längst „eingefrorenen" privaten Finanzressourcen aus Entwicklungsländern. Und das lange bevor auch nur einer der zahlreichen, von interessierter Bank-Seite immer wieder vorgebrachten Vorschläge für eine de jure-Ablösung illiquider Privat-Forderungen an Entwicklungsländer durch die offizielle EF verwirklicht worden ist.

Man kann diesen Zusammenhang auch so verdeutlichen, daß man sagt: ohne die parallele EF der letzten 10 Jahre wäre der private und kommerzielle Finanzfluß der Industrie- in die Entwicklungsländer schon längst zum Erliegen gekommen, oder: es hätten schon wesentlich mehr privat verschuldete Entwicklungsländer ihre externe Insolvenz oder Zahlungsunfähigkeit anmelden müssen.

Nur: Ist es die raison d'être öffentlicher EF, eine real und de facto nicht mehr vorhandene kommerzielle Kreditwürdigkeit von in ihrer Solvenz und Zahlungsfähigkeit überschätzten Entwicklungsländern zu verschleiern? Stimmt das von privater Bank-Seite immer wieder vorgebrachte Argument, daß die Umwandlung privater, illiquide gewordener Finanzforderungen in öffentliche Forderungen eine legitime öffentliche Aufgabe sei, um die liberal verfaßte Weltwirtschaft zu retten und um zu verhindern, daß aus der „vorläufigen" nur externen Finanzkrise der Entwicklungsländer über den Zusammenbruch führender Gläubiger-Banken (wie schon einmal) eine interne Finanzkrise der Gläubigerstaaten werde, mit allen negativen Konsequezen für deren realen Wachstums-, Investitions- und Beschäftigungsverlauf? Die Antwort fiele leichter, wenn wir wenigstens wüßten, wer zu wessen Lasten über die EF saniert werden würde.

Mit *Übersicht III* wird versucht, auf der Grundlage der verfügbaren (äußerst unvollständigen und lückenhaften) Statistiken eine Vor- und Teilantwort auf diese Grundfrage unseres zeit- und zieladäquaten EF-Verständnisses zu geben. Sie macht nämlich pars pro toto zweierlei unmißverständlich klar:

Erstens, daß die von akuter Insolvenzgefahr bedrohten Entwicklungsländer nicht die relativ ärmsten, sondern die relativ reichsten sind, die „Musterschüler" in Sachen Eigen-Entwicklung. Vergebens sucht man in der Liste der als riskant eingestuften Entwicklungsländer, für die als kritischer Schwellenwert nach weit verbreiteter Usance eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht III: **Schuldendienstbelastung (in Prozent der Exporte) von 40 Entwicklungsländern (BSP pro Kopf 1980 in US-Dollar)**

Jahr	über 50 %	25 - 49 %	unter 25 %
1971/72	Brasilien ..... (2 050)	Argentinien ..... (2 390) Ägypten ..... (580) Mexiko ..... (2 090) Uruguay ..... (2 810)	Alle übrigen Länder
1981	Brasilien ..... (2 050) Mexiko ..... (2 090)	Algerien ..... (1 870) Argentinien ..... (2 390) Bolivien ..... (570) Chile ..... (2 150) Domin. Rep. ..... (1 160) Elfenbeinküste ..... (1 150) Kongo ..... (900) Marokko ..... (900) Nicaragua ..... (740) Peru ..... (930) Senegal ..... (450) Sudan ..... (410) Venezuela ..... (3 630)	Nachrichtlich: Westl. Industrieländer ..... (10 320) Entwicklungsländer Mittel-Einkommensländer (1 400) Niedrig-Einkommensländer (260)

Quelle: OECD 7181/1981: External Debt of Developing Countries, S. 24.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jährliche Schuldendienstbelastung von über 25 % der gleichzeitigen Brutto-Exporterlöse angenommen wird, pro-Kopf-einkommensarme Staaten wie etwa Bangladesch und Sri Lanka oder die von akuten Hungerproblemen bedrohten Staaten Zentral-Afrikas oder der Karibik. Alle mit kritischer Schuldenbelastung erfaßten Entwicklungsländer rangieren mit Abstand oberhalb der „unteren" Einkommensmarke von 260 US-Dollar jährlich pro Kopf, selbst so „arme" Entwicklungsländer wie Sudan, Senegal und Bolivien. Ganz sicher aber können die Spitzenkandidaten exzessiver Schuldendienstbelastung wie Brasilien, Mexiko, Argentinien, Uruguay und Ägypten nicht als arme Entwicklungsländer eingestuft werden, auch wenn ihr *inneres* Einkommensgefälle beträchtlich und sozial äußerst explosiv ist.

Eine zweite Erkenntnis ist nicht minder offensichtlich: Die Überschuldung der sog. Schwellenländer geht nicht auf „zu viel" EF, sondern auf eine Überdosierung der privaten Kreditaufnahmen dieser Länder zurück, speziell im letzten Jahrzehnt. Und die Frage lautet nicht: wer oder was ist „moralisch" schuld an diesem Übermaß an privatfinanzierter Mittelaufnahme dieser Länder: der Kreditnehmer oder der Kreditgeber? Sie lautet vielmehr: wer oder was ist „analytisch" daran schuld, daß es zu dieser Hypertrophie der privaten und „hart" konditionierten Kreditgewährung an vermeintlich gute und sichere Schuldner über die öffentliche und über „weich" konditionierte EF gekommen ist?

Ein weiterer Aspekt ist zu offensichtlich, um nicht festgehalten zu werden: Gleichviel, ob man die den ärmsten Entwicklungsländern gewährte offizielle EF zu „weichen", oder die parallel dazu den Schwellenländern zu „harten" Konditionen gewährten Xeno-Kredite heranzieht: es läßt sich für beide Formen des Finanz-Ressourcentransfers der entwickelten in die weniger entwickelten Regionen der einen Weltwirtschaft eine Tendenz des „abnehmenden Ertragszuwachses" feststellen.

Wie *Übersicht IV* verdeutlicht, hat sich die durchschnittliche Jahresleistung an EF zwischen 1960 und 1980 vervierfacht: von 30 Mrd. DM auf 135 Mrd. DM. Rund die Hälfte dieser Finanzhilfe ist offensichtlich *inflatorisch* verpufft, denn die preisbereinigte, reale Wachstumsrate der EF hat sich in diesem Zwei-Dekaden-Zeitraum nur verdoppelt (von 5,3 % auf 9,5 %), während die dazu in Beziehung zu setzende reale BSP-Wachstumsrate der Empfängerländer in toto gefallen ist: von 5,9 % auf 5,1 %.

Ähnliches läßt sich für die Beziehung zwischen kommerziellem Kapitalimport und Wirtschaftswachstum in den Schwellenländern registrieren. Worauf diese Tendenz des „abnehmenden Ertragszuwachses" offizieller wie kommerzieller EF in fast allen Ländern der Dritten Welt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht IV

Zur Wachstumseffizienz der Entwicklungsfinanzierung in den Entwicklungsländern, 1960 - 1980

	1960 - 1970		1970 - 1980	
Reales BSP-Wachstum in Prozent ...	+ 5,9[a]		+ 5,1[a]	
Reales EF-Wachstum in Prozent	+ 5,3[b]		+ 9,5[a]	
	1960	1970	1970	1980
Nachrichtliche EF-Gewährung in Mrd. DM (nominal) (gerundet)[b] ..	30,0	62,0	62,0	135,0

Quelle: a) World Bank: World Development Report 1982.
b) KfW: Geschäftsberichte ab 1963.

letztlich zurückgeht, kann und braucht hier nicht ergründet werden. Weder steht fest, um welche Gründe es sich handelt: innere, äußere, strukturelle oder dispositive, oder alle zusammen, noch in welchem — von Fall zu Fall — differenzierenden Mischungsverhältnis sie zum Gesamtergebnis beitragen.

Ein in diesem Kaleidoskop unterschiedlicher Gründe stets wirksamer Faktor wird merkwürdigerweise am wenigsten gesehen und analysiert: ob und auf welchen Wegen ein zwar reichliches, aber zu *konkurrierenden* Finanzierungskonditionen offeriertes Finanzmittelangebot die Rahmenbedingungen des realen Wachstums- und Kapitalbildungsprozesses in den Empfängerstaaten selber beeinflußt; sei es, daß die von außen gewährte Finanzierung eine auch im Inneren stets mögliche Finanzierung „verdrängt", sei es, daß sich aus der „Konditionen-Konkurrenz" der von außen gewährten Finanzierung Konsequenzen für die *finanzwirtschaftliche Gesamt-Verfassung* der Welt-Wirtschaft: der Gläubiger- wie der Schuldnerländer, ergeben.

Letzteres ist unser Thema. Wir wollen zeigen, daß eine vom Ansatz her „un-geordnete" Finanzierung des Entwicklungsprozesses früher oder später die Geschäftsgrundlagen des Gesamt-Systems zerstört, daß die Finanzkrise zwischen Nord und Süd also nichts weiter ist als die logische, aber ungewollte Folge einer unzureichenden Integration der EF in die Welt-*Geldverfassung*.

Eine „System-Analyse" der verschiedenen, miteinander konkurrierenden Formen des Finanzressourcentransfers macht diesen Zusammenhang deutlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Transformationsprozesse der Entwicklungsfinanzierung: multilateral, bilateral, kommerziell — Systemanalyse[3]

Die offizielle Entwicklungsfinanzierung (EF) ist ein Kind der für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg geplanten neuen — und institutionell regulierten — Weltwirtschafts- und Weltwährungsordnung, der sog. Bretton-Woods-Ära. Ihr Architekt, John Maynard Keynes, begriff sie als tragenden Stützpfeiler der von ihm entworfenen Welt-*Geldverfassung*. Deren Aufgabe und Funktion war es, den Liquiditätsbedarf einer störungsfrei wachsenden Weltwirtschaft durch „richtige" Bemessung und „bedarfsgerechte" Verteilung unter ihre Partner und Akteure zu sichern. Nur so ließen sich nach den bösen Erfahrungen der Krise der 1930er Jahre ihre beiden konstitutiven Elemente: Freihandel und Währungskonvertierbarkeit krisensicher und kollabierungsungefährdet bewahren.

Keynes konnte sich die EF nur als billigen (staatlich subventionierten) „zweiten Finanzierungsweg" neben und parallel zu den kommerziellen, privaten zwischenstaatlichen Kreditmärkten vorstellen, und nur unter multilateraler, überstaatlicher (supra-nationaler) Aufsicht. Es lohnt sich für einen Augenblick zurückzublenden und zu fragen, warum?[4]

Keynes' Idee eines später in der Weltbank (WB) verwirklichten institutionellen Kapitalmarkt-Surrogats für alle noch nicht „kreditwürdigen" und damals in die politische Unabhängigkeit entlassenen Entwicklungsländer kombinierte und integrierte *drei* Aspekte, die uns in der Krise von heute nur noch unkombiniert und desintegriert begegnen:

1. den Liquiditätsaspekt: es mußte genügend und bedarfsgerecht verteilte Welt-Liquidität für alle Weltmarkt-Partner geben, auch für die noch nicht „kreditwürdigen";
2. den Konditionsaspekt: es durfte nicht wegen des (damals realistischerweise zu befürchtenden) Doppelansturms alter kriegszerstörter Industrie- und junger, nachholbedarfsbefriedigender Entwicklungsländer zu einer, alte wie junge Kapitalimporte gleich schädigenden Zins-Eskalation kommen;

---

[3] Siehe hierzu *W. Hankel*, Erfahrungen mit der deutschen Kapitalhilfe, Aktuelle Fragen der Weltwirtschaft, Hamburg 1967 (Hrsg. A. Predöhl), wo erstmals das Problem der EF-Konkurrenzen behandelt und in den Mittelpunkt der Analyse gestellt wird — mit zum Teil ähnlichen Ergebnissen und Schlußfolgerungen.

[4] Siehe The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. XXV, Activies 1940 - 1944, Shaping The Post-War World: The Clearing Union sowie Vol. XXVI, Activies 1941 - 1946, Shaping the Post-War World: Bretton Woods and Reparations (Ed. D. Moggeridge), Cambridge (University Press) 1980; ferner *R. N. Gardner*, Bretton Woods, in: Essays on J. M. Keynes, Cambridge (University Press) 1975 (Ed. M. Keynes).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. den Selektions- oder richtiger Effizienzaspekt: es sollte vermieden werden, daß der zwischenstaatlich organisierte und refinanzierte Finanzausgleich zwischen den höher- und weniger-entwickelten Regionen der einen Welt-Wirtschaft zu falscher („unproduktiver" und entwicklungsinadäquater) Mittelverwendung in den Entwicklungsländern verführte.

Deshalb hatte die in der Weltbank (WB) zusammengefaßte multilaterale EF weit mehr und wichtigere Funktionen als lediglich die einer „Armenkasse" für die Dritte Welt. Die Welt-Währungsverfassung mußte sowohl vor einem „zu wenig" wie auch einem „zu viel" an zwischenstaatlichem Kapitalverkehrs-Volumen geschützt werden. Ein „zu wenig" hätte Nachfragemangel in und aus den Entwicklungsländern bedeutet und damit Wachstumsverluste in Entwicklungs- wie Industrieländern; ein „zu viel" hätte Über-Expansion, inflatorische Finanzierung von Fehl-Strukturen in Entwicklungs- wie Industrieländern mit nachfolgender unvermeidlicher Anpassungskrise bedeutet, also: Überschuldung in den Entwicklungs- und Illiquidisierung von Gläubiger-Forderungen in den Industrieländern. Deswegen „mußte" das EF-Potential der WB an in den Industrieländern fiskalisch erzwungene Real-Konsumverzichte (Budgetzuweisungen) oder alternativ an in diesen Regionen vorhandenes und über die nationalen Kapitalmärkte vermitteltes reales Spar-Kapital (Anleihen) gebunden oder richtiger: auf diese reale Dekkungsbasis begrenzt werden.

Der über die WB erschlossene zweite und billigere Finanzierungsweg der Entwicklungsländer sollte also in puncto *Welt*-Liquidität ein *neutraler* Vorgang sein und und bleiben. Den gewährten Ressourcen-Krediten sollte immer im System der „geschlossenen" Welt-Wirtschaft irgendwo und an anderer Stelle ein möglichst gleichgroßer Gegenwert an Ressourcen-Freisetzung oder -Ersparnis gegenüberstehen — weswegen Keynes vermutlich auch wenig Verständnis für die später in Mode gekommenen Vorschläge eines „link" zwischen neu zu schaffender Welt-Liquidität (z. B. über Sonderziehungsrechte, SZR) und EF gezeigt hätte. Entsteht nämlich ein wie auch immer finanzierter „Überhang" der verfügbaren Finanz- über die gleichzeitig verfügbar gemachten Real-Ressourcen, müssen die Empfänger dieser Ressourcen den damit verbundenen „Inflationszuschlag" im Preis bezahlen; insoweit verschlechtern sich also — gleichbleibende eigene Exportpreise unterstellt — auch deren terms of trade.

Aber nicht nur das. Die Existenz einer welt-wirtschaftlichen Kredit-Inflation vergrößert bei konstantem Real-Ressourcen- oder Kapitalimportbedarf der Entwicklungsländer deren nominal und in Auslandswährungen (Devisen) fixierten Verschuldungsbedarf; es wächst folge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richtig ihr Schuldenstand und die daraus resultierende Schuldendienstbelastung, die — weil in Devisen kontrahiert — auch nicht durch (Binnen-)Inflationsprozesse abgewertet werden kann. Ein Beispiel: Müssen die Entwicklungsländer Jahr für Jahr nominal 10 % mehr für benötigte Real-Importüberschüsse aufwenden, dann müssen ihr Schuldenstand und -dienst jährlich um ebenfalls 10 % zusätzlich steigen — und das bereits ohne jede inflationsbedingte (meist unvermeidliche, den Real-Zins sichernde) Nominal-Zins-Eskalation. Übertrifft aber gleichzeitig, aus welchen Gründen auch immer (strukturelle Gründe, Planungsfehler, laxe Finanz- und Währungspolitik zu Hause), die selbstgemachte Binnen-Inflationsrate der Entwicklungsländer ihre importierte, dann belasten diese Inflationsvorsprünge ihre terms of trade und Transfer-Haushalte nochmals zusätzlich. Gleichviel, ob sie die Differenz zwischen externer und interner Inflationsrate korrekt im Wechselkurs ausweisen oder nicht: sie verlieren externe Wettbewerbsfähigkeit, Exportmärkte und -einnahmen oder müssen deren Erhaltung real durch größere Inlandsverzichte auf an sich mögliche Real-Einkommens-Zuwächse bezahlen. Nur eines bleibt ihnen gleich und gewiß: ihre in ausländischen Nominal-Geldwerten fixierten Auslandsschuldendienst-Belastung. Vergrößert sich z. B. die jährliche Inflationsraten-Differenz der Entwicklungs- gegenüber den Industrieländern „nur" um weitere 10 %, kommt also zu der den Nominal-Bestand der Entwicklungsländer-Schulden aufblähenden Welt-Inflationsrate noch der innere Real-Wert-Verlust ihrer Währungen hinzu, so addieren sich beide Effekte in der laufenden Schuldendienstbelastung; sie gleichen in unserem Beispiel mit jährlich + 10 % ihre importierten und mit weiteren + 10 % ihre selbstverursachten Inflationsverluste aus, ohne daß sie aus dieser Verschlechterung ihrer Schuldenposition und Schuldendienstbelastung real irgendeinen Nutzen ziehen.

Im WB-Modell der multilateralen EF der Bretton Woods-Ära sollten also Ungleichgewichte zwischen Finanz- und Realtransfer ex ante verboten sein und bleiben. Es sollte erst gar nicht jene doppelte Finanz-„Illusion" von Gläubigern und Schuldnern entstehen; von Gläubigern, die noch dann an die „Liquidität" ihrer Forderungen glauben, wenn diese, weil untilgbar geworden, abgeschrieben werden müßten; und von Schuldnern, die ihre Auslandsverschuldung als eine bequeme Alternative für eine sonst zu harte und politisch unbequeme reale Anpassungs-, Spar- und Kapitalbildungslast ansehen.

Man übertreibt nicht, wenn man feststellt, daß *dieser* ordnungspolitische Gehalt des alten, 1973 untergegangenen Bretton Woods-Systems den meisten Ordnungspolitikern verborgen geblieben sein muß. Sie hätten sonst seinen Untergang betrauert und nicht wegen des Über-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gangs zum Floating mit wissenschaftlicher Mehrheitsmeinung begrüßt. Denn im multilateralen und in die Welt-Geldverfassung integrierten EF-System hätte es weder zu Kreditinflation, Überbeanspruchung der kommerziellen Kreditmärkte und Überverschuldung noch dazu höchst erfolgreicher Schwellenländer kommen können. Erst im Rückblick wird deutlicher, wie und wodurch diese an gewichtige Stabilitäts- und Gleichgewichtsnormen gebundene multilaterale EF-System wenn nicht zerstört, so doch in seiner Funktionsfähigkeit stark reduziert worden ist.

Dafür haften zwei Prozesse, die zwar ursächlich nichts miteinander zu tun haben, sich aber dennoch in ihren Wirkungen verhängnisvoll kumuliert haben: Ab Mitte der 50er Jahre tritt zur multilateralen die *bilaterale* EF hinzu, seit Mitte der 70er Jahre (genauer seit der Suspension des Bretton Woods-Systems von 1973) werden supra-nationale und national-staatliche EF in immer größeren Finanzsummen von der *kommerziellen* Kreditgewährung an Entwicklungsländer ergänzt, im Falle der Schwellenländer sogar überlagert.

Das neue Konkurrenzverhältnis zwischen der aus denselben öffentlichen Quellen (Budgets der Nationalstaaten) gespeisten multilateralen und bilateralen EF beseitigte nicht schlagartig, sondern allmählich das Finanzierungs- und Konditionen-Kartell von WB und IWF. Entwicklungsländer, denen WB- und IWF-Konditionen im weitesten Sinn (Projekt- und Kreditvorstellungen der WB, wirtschaftspolitische Auflagen des IWF) unannehmbar erschienen, konnten auf die in der Regel „weicheren" bilateralen EF-Konditionen ausweichen. Deren zunehmend weichere Struktur reflektierte keineswegs eine höhere Einsicht in die entwicklungspolitische Situation der Nehmerländer (z. B. deren sich verschlechternde Zahlungsbilanz- und Transferlage) oder in das entwicklungspolitisch Gebotene (z. B. von der WB abweichende Sektor- und Projektpräferenzen). Ganz im Gegenteil: die WB-Entwicklungsphilosophie blieb auch für die bilaterale EF „herrschende Lehre". Die neue Weich-Konditionenphilosophie reflektierte vielmehr eine Fülle politischer wie ökonomischer Opportunitäten. Was den früheren Kolonialmächten zum Schutz ihrer noch verbliebenen vested interests recht war, war beispielsweise der Bundesrepublik die Befolgung ihrer bis Anfang der 70er Jahre gültigen Hallstein-Doktrin wert; wer sie honorierte, konnte auf „großzügige" EF-Quanten und -Konditionen rechnen.

Daneben spielten zunehmend Exportförderungs-Interessen eine Rolle. In der bilateralen EF waren Finanzierungs-Konditionen erlaubt, wenn nicht gar gewünscht, die in der kommerziellen Exportfinanzierung durch multilaterale Absprachen (wie denen der sog. Berner Union und der EG) verboten waren. Die unausweichliche Folge: Die Interessengleichheit der Exportwirtschaft mit der der Abnehmerländer an mög-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichst billigen Finanzierungskonditionen transformierte immer mehr kommerzielle Liefer- und Investitionsprojekte über das Antragsverfahren der Entwicklungsländer in solche der bilateralen EF. Die bilaterale EF fungierte nicht nur als „Konditionenbrecher" gegenüber der multilateralen EF. Sie unterlief zunehmend auch die mühsam akkordierten Regeln eines lauteren Finanzierungswettbewerbs zwischen den führenden Export-Nationen. Unter dem Mantel barmherziger Entwicklungshilfe-Frömmigkeit ließen sich finanzielle beggar-my-neighbour-Praktiken verbergen, die in der kommerziellen Exportfinanzierung zu Retorsionen geführt hätten.

Im Innenverhältnis entwickelte sich die bilaterale EF mit ihrem Aufstieg zum beherrschenden Instrument der Gesamt-EF zur verwaltungswirtschaftlichen Figur eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs. Nur um welchen Preis? Je mehr die in der alten multilateralen EF benutzten kredit- und marktwirtschaftlichen Selektionskriterien der Projekt- und Programm-Effizienz aus der Mode kamen, desto stärker wucherte die nunmehr zu Selektion, Kontrolle und Mißbrauchsaufsicht legitimierte EF-*Bürokratie.* Während in der Bundesrepublik das zuständige Entwicklungshilfe-Ministerium wegen seiner Konkurrenz-Position zum Auswärtigen Amt verhältnismäßig klein gehalten wurde, hypertrophierten seine Unter-Agenturen: KfW, DEG, GTZ, mit inzwischen tausenden von Evaluierungs-, Selektierungs- und Programmierungs-Mitarbeitern. Die bilaterale EF wurde zwar im Außenverhältnis immer „billiger", im Innenverhältnis dagegen immer „teuerer", eine sichere Methode, ihren — um die Verwaltungskosten verminderten — Netto-Realwert zu vermindern.

Während so die bürokratische, projekt- wie programmbezogene Ausgaben- und Wirkungsanalyse aufblühte, kam die makrobezogene Einnahmen- oder Finanzierungsanalyse immer offensichtlicher zu kurz. Weder war man sich im klaren, wie sich die staatlich-subventionierte bilaterale EF auf das innere Finanzierungspotential der Geberländer, noch wie sie sich auf den Entwicklungs- und Absorptionsprozeß in den Nehmerländern auswirkte.

Studieren wir zunächst den EF-Mittelaufbringungs-Prozeß in den Geberländern. Er stützt sich fast ausschließlich auf die verfügbaren *budgetären* Spielräume. Das war zwar durchaus in Einklang mit der multilateralen Stabilitätsnorm von weltwirtschaftlicher Liquiditäts-Neutralität und unerläßlichem Gleichgewicht von Finanz- und Real-Transfer. Aber das EF-Konzept der möglichst ausschließlichen Budget-Finanzierung ignorierte praktisch schon bei seiner Einführung (Ende der 50er Jahre) die finanziellen Realitäten der Geberländer. Fast alle verfügbaren, schon damals über regenerierte und leistungsstarke kom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

merzielle *Kapitalmärkte,* und die Gruppe der in der OECD zusammengeschlossenen EF-Geberländer (die sich Mitte der 60er Jahre ihren eigenen EF-Modalitäten-Kanon im Development Assistance Committee: DAC verfaßte) war als Ganzes gegenüber der gesamten Weltwirtschaft zahlungs- und leistungsbilanzaktiv.

Infolgedessen hätte man von Beginn der neuen bilateralen EF-Ära an auch das Refinanzierungsprinzip des multilateralen WB-Modells auf die nationalen Systeme übertragen können. Es wäre z. B. durchaus möglich gewesen, nach WB-Muster das bilaterale EF-Volumen durch Einschaltung privater Kapitalmarkt-Mittel aufzustocken, wobei den nationalen und öffentlichen EF-Abwicklungsbanken (in der Bundesrepublik z. B. der KfW) die Funktion zugekommen wäre, diese privat aufgebrachten Mittel im Außenverhältnis in öffentliche EF-Mittel zu retransformieren. Was man der WB immer großzügiger erlaubte: nationale und private *Kapitalmarkt*-Mittel in die multilaterale EF einzuschleusen, blieb der bilateralen EF versagt. Lieber nahm man es in Kauf, daß die gleichzeitig und etwas zu feierlich verkündeten „Entwicklungsziele" und Selbst-Verpflichtungen jener Zeit, die öffentliche und bilaterale EF bis zur Marke von 1 % des jährlichen BSP aufzustocken, unerfüllt blieben. Nur: Unerfüllbar waren sie keineswegs — weder real noch finanziell!

Mehr noch: Die Diskrepanz zwischen erklärter und tatsächlicher EF hätte über diese „Nachkonstruktion" bilateraler institutioneller Kapitalmarkt-Surrogate (oder nationaler WBs) system-konform, nämlich sowohl liquiditäts- wie zahlungsbilanzneutral vermieden bzw. geschlossen werden können. Ebensowenig überzeugten die gegen dieses Modell der Misch-Finanzierung der EF aus Budget- *und* Kapitalmarkt-Mitteln vorgebrachten ordnungspolitischen Argumente: man wollte weder „Para-Fisci" der EF, noch Zinsausgleichszahlungen und Risiko-Rückstellungen in den Fisci für die Para-Fisci. Sie lenkten nur von der wirklichen ordnungspolitischen Gefahrenlage ab, die inzwischen für alle Weltmarkt-Partner — die EF-Nehmer- und Geberländer — daraus entstanden ist, daß sich Mitte der 50er Jahre — parallel zur bilateralen EF-Praxis — zunehmende finanzielle Über-Kapazitäten an den nationalen und privaten Kapitalmärkten herausbildeten. Die unvermeidliche Folge: das finanziell vorhandene und real brachliegende Kapitalexport-Potential sowohl kapitalmarkt- wie leistungsbilanzstarker Industrieländer entwich zunehmend ins „Niemandsland" der neuen privaten und exterritorialen *Xeno-Kreditmärkte.*

Diese neuen, für die Bretton Woods-Verfassung ebenso charakteristischen wie verhängnisvollen Xeno-Kreditmärkte hatten sich bereits Mitte der 50er Jahre (parallel zur Herausbildung der bilateralen EF)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

entwickelt. Sie verdankten ihr Entstehen und ihre rasche Expansion einer merkwürdigen Koinzidenz finanzpolitischer Illiberalität in den USA und finanzpolitischer Liberalität in den von ihren Kriegsschäden regenerierten westeuropäischen Ländern. In den USA verfolgte man (über die damals praktizierte Regulation Q) eine Politik des Zinsstopps nach oben, in Westeuropa ging es darum, die auf Leistungsbilanz-Transaktionen beschränkte Teil-Konvertibilität der Währungen auch auf Kapitalbilanz-Transaktionen auszudehnen. Die Erwartung höherer Zinsgewinne und -margen in Westeuropa führte zu massiven Standortverlagerungen von US-Banken nach Westeuropa; die Aussicht auf billigere Refinanzierungskosten in der US- statt in der heimischen Währung führte wiederum dazu, daß immer mehr für US- und andere Banken kreditwürdige Schuldner ihre Kreditaufnahme in „Euro-Dollar" statt einheimischer Valuta (wie vor dem Zweiten Weltkrieg üblich) denominierten[5]. Regulation Q und Zahlungs-Liberalisierung in Westeuropa waren somit Vater und Mutter der neuen, transnationalen Finanzierungsmärkte und -techniken.

Was jedoch lange Zeit verborgen blieb, war, daß der durch Zinsgefälle und -arbitrage ausgelöste Exodus guter Kreditschuldner von den nationalen in die trans-nationalen Kapitalmärkte das innere Finanzierungspotential dieser Länder für eine Ausweitung der EF sperrte. Es bestanden zwar an den nationalen Kapitalmärkten freie Finanzierungs-Kapazitäten, aber sie alimentierten ausschließlich den wachsenden Kredit- und Kapitalexport nicht etwa in bedürftige Schuldnerländer, sondern zugunsten kreditwürdiger Groß-Firmen, die ihre Lieferungen und Investitionen nicht auf Entwicklungs-, sondern auf Industrieländer konzentrierten.

Das entsprach zwar unter dem Konditionsaspekt dem Ursprungskonzept der EF mit seiner reinlichen Trennung zwischen *kommerzieller* (harter) Konditionierung von Industrieländer-Investitionen und *nichtkommerzieller* (weicher) Konditionierung von Entwicklungsprojekten, aber nicht mehr dem alten und neuen Refinanzierungs-Konzept der EF. Denn die neue bilaterale EF hätte analog der alten multilateralen EF angesichts des im Inland vorhandenen Ersparnis-Potentials sich durchaus zusätzlich — und jenseits der budgetären Mittelaufbringung — an den nationalen Kapitalmärkten EF-Mittel beschaffen können, ein Finanzierungsweg, der jedoch (wir sagten es schon) durch das ordnungs-

---

[5] Zur Genesis der Xeno-Kreditmärkte vgl. *W. Hankel,* Währungspolitik, Stuttgart etc. 1972 (2. Aufl.), S. 180 ff.; Prosperität in der Krise, Wien etc. 1979 (Kap. 9 ff.) und neuerdings Shylock: Hochzinspolitik und Internationale Kreditpolitik, in: Blätter für Deutsche und Internationale Politik, Heft 5/1982, S. 591 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politische Verdikt eines internen Konditionensplittings durch Para-Fisci blockiert wurde und blockiert blieb.

Die zweite Fehl-Beurteilung betraf die *Zahlungsbilanz*-Wirkungen der bilateralen EF. Die Anfang der 1960er Jahre bei der OECD in Paris eingerichtete „Leitstelle" westlicher EF, das Development Assistance Committee (DAC), erlaubte EF-Geberländern mit passiver Leistungsbilanz, ihre EF-Offerten an eigene (Export-)Lieferungen zu binden; EF-Geberländer mit aktiver Leistungsbilanz (wie über viele Jahrzehnte die Bundesrepublik) legte es dagegen, eine möglichst an eigene Lieferungen *un*gebundene EF nahe. Als ob es des einen wie des anderen bedurft hätte! Erlaubnis wie Auflage änderten ja nichts an der Eigengesetzlichkeit des Zusammenhangs von Finanz- und Real-Transfer.

Bilaterale EF, gleichviel, in welcher Form sie gegeben wird, kann in den Nehmerländern immer nur für einen der folgenden *drei* Zwecke herangezogen werden: die Begünstigten importieren realiter mehr, bestreiten externe Finanzverpflichtungen oder stocken ihre Reserven auf. In den beiden ersten Fällen bedarf es also gar keiner EF-Bindungen. Gleichviel, wie die Leistungsbilanzen der EF-Geberländer aussehen: bei Zusatzimporten oder Schuldenabbau kommt es früher oder später wieder zu zusätzlichen Leistungs- oder Kapitalbilanzüberschüssen der EF-Geber. Lediglich im Fall drei wäre dieser Mittelrückfluß (zeitweilig) unterbrochen. Nur betrifft *dieser* Fall einzig und allein die EF-Gewährung eines Landes mit *Reserve*-Währung. Allein ein solches Reserve-Währungsland, wie z. B. die USA im Bretton Woods-System, hätte aus seiner EF-Gewährung eine Netto-Belastung (oder -Passivierung) seiner Leistungs- und Kapitalbilanz zu gewärtigen gehabt. Nur ein solches Reserve-Währungsland hätte somit einen theoretisch-legitimen Anspruch auf an der Leistungsbilanz orientierte DAC-Konditionen gehabt — nicht aber die Masse der übrigen EF-Geberländer!

Vor der weltwirtschaftlichen Zäsur des Jahres 1973 (Suspension des Bretton Woods-Systems und erster Ölpreisschub) störte dieser „merkantilistische" Trugschluß nicht allzu sehr; er betraf ja nur die *Form* der EF, nicht ihr *Quantum*, das — wie wir sahen — intern von den budgetären Spielräumen fixiert war. Nach 1973 wurde dagegen das neue krisenbedingte Doppel-Defizit fast aller EF-Geberländer in externer Leistungsbilanz wie internem Budget (ein Zusammenhang, den wir hier nicht zu analysieren brauchen) dagegen zum Alibi, den Ausgabenanstieg für die EF zu reduzieren. Bei ohnehin defizitärer Leistungsbilanz hätte jede Aufstockung der EF nur aus einer weiteren Verschlechterung der externen Verschuldungsposition der EF-Geberländer finanziert werden können — was aber, streng genommen, ebenfalls nur für Länder mit einer „zweiten" oder „dritten" Reservewährung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(wie z. B. die Bundesrepublik) zutraf. Außerdem: Das nie erreichte 1 %-Ziel konnte jetzt statt über die Steigerung der EF über den realen Schrumpfungsprozeß des inneren Bruttosozialprodukts erreicht werden!

3. Das Phänomen der Xeno-Kreditmärkte: Folgen und Grenzen der grenzenlosen Finanzierung

Die für das Verständnis der gegenwärtigen Finanzkrise zentrale, jedoch selten gestellte Frage lautet: Welche Rolle spielen in dem Zusammenhang der Finanzmärkte, insbesondere die von staatlicher und zentralbanklicher Aufsicht „befreiten" Xeno-Kreditmärkte? Verhindert ihre unverkennbare Expansion und Dynamik einen sonst noch tieferen Einbruch des realen wirtschaftlichen Wachstums der Weltwirtschaft und der an ihr beteiligten Industrie-, Ostblock- und Entwicklungländer? Oder beschwört gerade die finanzielle Expansion, um nicht zu sagen: Über-Expansion dieser Märkte die realen Stagnations- und Schrumpfungsgefahren herauf, die es nunmehr zu überwinden gilt?

Es ist ein in jeder — so auch in dieser — Krise wiederkehrendes Paradoxon, daß sich Real- und Finanzprozeß auseinanderleben, — ein Prozeß, der sich sowohl in der Weltwirtschaft wie auch in den über sie verflochtenen Volkswirtschaften beobachten läßt[6]. Wie stark das in der gegenwärtigen Welt-Finanzkrise weltwirtschaftlich der Fall ist, enthüllt die nebenstehende *Übersicht V.*

Seit dem „Schicksalsjahr" 1973 (Suspension des Bretton Woods-Systems und erster Ölpreisschub) ist nämlich *erstens* nicht nur die traditionelle Überschußposition der Industrieländer verloren und an den neuen Welt-Gläubiger OPEC übergegangen, sondern hat sich — weit folgenschwerer — eine von Jahr zu Jahr wachsende weltwirtschaftliche „Überschuß-Lücke": ein *Überhang der weltwirtschaftlichen Defizitbildung über die gleichzeitigen* (auf die OPEC-Gruppe beschränkten) *weltwirtschaftlichen Überschüsse aufgebaut:* er betrug 1974 nur 2,4 Mrd. SZR-Einheiten, anfangs der 1980er Jahr bereits rund 50 Mrd. SZR-Einheiten jährlich.

Zweitens hat die gleichzeitige, effektive (und statistisch erfaßte) Kreditgewährung der Xeno-Kreditmärkte nicht nur diese Welt-Überschuß-Lücke „geschlossen" und insoweit „finanziert"; die Xeno-Kreditmärkte haben sogar ihr „Soll" *übererfüllt* und weit mehr finanziert: trotz ihrer anschwellenden Defizite konnte die Weltwirtschaft als *Ganzes* — und

[6] Hierzu *W. Hankel,* Währungsordnung bei weltweit ungeregelten Kreditmärkten?, in: H.-B. Schäfer (Hrsg.), Gefährdete Weltfinanzen, Bonn 1980, S. 21 ff., *ders.* zusammen mit *R. Isaak,* Die moderne Inflation, Köln 1981, S. 58 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht V: **Finanzierungsdaten der Weltwirtschaft**
— in Mrd. SZR-Einheiten[a] —

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
A. Weltüberschuß-Lücke (Netto-Leistungsbilanzdefizit aller Weltw.-Partner[b])	+ 2,5	+ 6,0	− 2,4	− 11,4	− 16,2	− 24,5	− 21,3	− 33,7	− 49,4	− 47,7
B. Weltüberschüsse[b]), (OPEC)	+ 0,4	+ 2,0	+ 40,4	+ 16,2	+ 16,8	+ 0,9	− 8,4	+ 21,9	+ 55,6	+ 48,4
Weltwirtschaftlicher Finanzierungsbedarf										
a) Defizitausgleich (für A)	− 2,5	− 6,0	+ 2,4	+ 11,4	+ 16,2	+ 24,5	+ 21,3	+ 33,7	+ 49,4	+ 47,7
b) Reserveaufstockung (*aller* Weltw.-Partner) ..	+ 23,7	+ 6,1	+ 27,7	+ 42,3	+ 27,8	+ 42,3	+ 17,2	+ 23,9	+ 51,7	+ 17,5
c) Benötigter Finanzbedarf (a + b)	+ 21,2	+ 0,1	+ 30,1	+ 53,7	+ 44,0	+ 66,8	+ 38,5	+ 54,6	+ 101,1	+ 65,2
d) Effektive Xeno-Kreditgewährung	+ 26,9	+ 48,2	+ 21,6	+ 193,6	+ 89,0	+ 120,7	+ 172,2	+ 180,1	+ 178,9	+ 192,9
e) Spekulativer Finanzierungsüberschuß (−) (d − c)	− 5,7	− 48,0	+ 8,4	− 139,0	− 45,1	− 53,9	− 133,7	− 125,5	− 77,8	− 127,7

a) Umrechnung US-Dollar — SZR auf Grundlage 1981er Rate: 1,7916. — b) Bilanz der laufenden Rechnung.
Quellen: IMF (Balance of payment and International Monetary Statistics Yearbooks 1982 und früher; BJZ (Jahresberichte).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keineswegs der Welt-Gläubiger OPEC allein! — ihr Potential an Währungsreserven steigern (im Rekordjahr 1980 allein um über 50 Mrd. SZR-Einheiten).

Drittens bleibt selbst, wenn man diese beiden Komponenten: die reale Weltüberschuß-Lücke und die in der Reserve-Aufstockung (um nicht zu sagen, „Explosion) ausgewiesene Liquiditätsverbesserung zu einer Gesamt-Ziffer des (real wie liquiditär) benötigten weltwirtschaftlichen „Finanzierungsbedarfs" zusammenfaßt, ein „unerklärbarer Rest" übrig — ein Überhang der *effektiven* über die jeweils *benötigte* weltwirtschaftliche Kreditgewährung *(Übersicht V, e).*

Wir haben es also seit 1974 gleich mit *drei,* nur schwer auf einen gemeinsamen Erklärungs-Nenner zu bringenden Finanzierungsparadoxa zu tun: einer realen weltwirtschaftlichen Überschuß-Lücke (oder einem *Netto*-Leistungsbilanzdefizit *der* Weltwirtschaft), einer sich — trotz Finanzkrise — permanent *verbessernden* statt verschlechternden Welt-Reserve- oder Liquiditätsposition und einem Überhang der Gesamt- über die Bedarfsfinanzierung/ Und wir müssen versuchen, für jede dieser, in der bisherigen Welt- und Geld-Wirtschaftsgeschichte zumindest in dieser Dimension einmaligen „Anomalien" eine einigermaßen plausible Erklärung zu finden. Denn mit Sicherheit beweisen diese aus den primär-statistischen Erhebungen so seriöser Institutionen wie dem IMF und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) gewonnenen Zahlen — wie lückenhaft auch immer — *nicht,* daß der modernen, über Xeno-Kreditmärkte finanzierten Weltwirtschaft etwa ihre *logische* Geschäftsgrundlage über Nacht und durch irgendeinen „Finanzierungstrick" abhanden gekommen wäre: die Null-Summen-Gleichung, wonach die Summe ihrer Überschüsse immer gleich der Summe ihrer Defizite sein muß!

Paradoxon Eins: Die weltwirtschaftliche Überschuß-Lücke ist natürlich nur eine „Momentaufnahme". Sie beweist nicht, daß in unserer Weltwirtschaft real und permanent mehr importiert als exportiert werden kann. Sie beweist allerdings, daß in der statistisch ausgewiesenen Periode (also seit 1974) ein immer größerer Teil der Welt-Importe über Kredite (= Schulden) finanziert statt über reale Welt-Exporte verdient worden ist. Die weltwirtschaftliche Überschuß-Lücke oder das Netto-Leistungsbilanzdefizit *aller* Weltwirtschaftspartner stellt somit nur einen immer wieder vertagten (aber vor-finanzierten) Anspruch von Finanz-Gläubigern auf die späteren realen Exportleistungen ihrer Schuldner dar.

Insoweit haben also die an der Finanzierung dieser Liefer-Schulden beteiligten Xeno-Kreditmärkte *Geld-Vermögenssprüche* produziert. Und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es stellt sich die Doppel-Frage: a) welche Mittel haben sie dafür herangezogen oder mobilisiert und b) wie „sicher" sind die von ihnen gebildeten und gehaltenen Geld-Forderungen?

Paradoxon Zwei: Die Verbesserung der weltwirtschaftlichen Reserve- oder Liquiditätsposition stellt natürlich nur eine „Teil-Aufnahme" dar. Sie beweist nicht, daß sich deswegen die Netto-Position oder -Qualität der reichlicher als bisher mit Reserven ausgestatteten Schuldnerländer verbessert hätte; denn wie der Vergleich der Zeilen a und d der Übersicht V zeigt, ist ja die *Gesamt*-Verschuldung aller Partner noch stärker gewachsen als ihre *Reserven*-Verfügbarkeit! Wer seine Reserven (kreditweise) „borgt", statt sie (über reale Leistungsbilanzüberschüsse) zu „verdienen", kann natürlich niemals seine *Netto*-Position verbessern, allenfalls seine Schuldenstrukturen „schönen".

Insoweit die Xeno-Kreditmärkte diesen Prozeß der *(Brutto-)*Reserveschaffung auf und aus „Pump" tatkräftig mit-finanziert haben, hätten sie also nichts anderes bewirkt als eine Art weltwirtschaftliches „window dressing"!

Paradoxon Drei: Die Kreditfinanzierung der Xeno-Märkte geht zwar weit über jeden realen und liquiditären Bedarf hinaus (V, e). Nur: Dieses beweist nicht, daß die Weltwirtschaft aufgrund ihrer überreichlichen Versorgung mit Liquidität „betriebssicherer" geworden ist oder wäre. Im Gegenteil: Diese weder durch Leistungsbilanzüberschüsse *real* noch durch Reserveaufstockungen *liquiditär* „gedeckten" Finanzierungsüberschüsse oder Geldvermögenszuwächse sind der, je nach Betrachtungsweise „weiche" oder „harte", in jedem Fall aber „eigentliche" Kern der Finanzkrise. Denn sie sind es letztlich, die beweisen, daß — und wie stark! — die Xeno-Kreditmärkte bei ihrem Geschäft des weltwirtschaftlichen Schuldner-Gläubigerausgleichs die solchen Prozessen gezogenen realen *Deckungs*- und *Stabilitäts*-Grenzen *überzogen* haben — und es immer noch tun!

Dieses wird vollends deutlich, wenn wir die zu Paradoxon Eins gestellten Fragen: Woher denn die Xeno-Kreditmärkte die zur Refinanzierung ihrer Kredite benötigten Mittel nehmen und als wie „sicher" die mit Hilfe dieser Mittel aufgebauten Finanzforderungen an leistungsbilanzdefizitäre Schuldner denn wirklich sind, unter die Lupe nehmen.

Wer die Refinanzierungsstruktur der Xeno-Kreditmärkte zutreffend analysieren will, muß zunächst „buchhalterische" Wahrheiten (oder Identitäten) von „realen" Finanzierungszusammenhängen trennen. Was damit gemeint ist, zeigt ein Vergleich der nachfolgenden *Übersichten VI a und VI b,* die aus der selben statistischen Quelle, den jährlichen Erhebungen der BIZ, zusammengestellt worden sind, jedenfalls soweit es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht VI a: **Xeno-Kredit-Märkte und ihre Struktur**
(Stand jeweils am Jahresende)

	1977	1978	1979	1980	1981	1977	1978	1979	1980	1981
	in Mrd. US-Dollar					in Prozent				
Forderungen[a] der Banken gegenüber										
Westlichen Industrieländern	405,4	530,8	660,1	789,6	918,8	58,8	59,5	59,4	59,7	59,6
Osteuropäischen Staaten	38,3	47,5	55,9	59,8	60,8	5,6	5,3	5,0	4,5	3,9
OPEC	39,1	56,4	64,1	70,0	72,0	5,6	6,3	5,8	5,3	4,7
Sonstigen	206,6	258,4	330,6	403,7	490,4	30,0	28,9	29,8	30,5	31,8
Insgesamt	689,7	893,1	1 110,7	1 323,1	1 542,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Verbindlichkeiten[a] der Banken gegenüber										
Westlichen Industrieländern	436,6	571,6	731,8	873,8	999,5	65,0	66,8	65,4	65,4	65,6
Osteuropäischen Staaten	8,4	10,6	15,4	15,6	14,8	1,2	1,2	1,4	1,2	1,0
OPEC	77,9	82,5	120,3	159,7	156,8	11,6	9,6	10,7	12,0	10,3
Sonstigen	149,1	191,6	251,8	285,5	351,9	22,2	22,4	22,5	21,4	23,1
Insgesamt	672,0	856,3	1 119,3	1 334,6	1 523,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel, Jahresberichte 1980 bis 1982.
a) Jeweils brutto.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die dieser Institution *bekannten* Ausleihungen der Xeno-Kreditmärkte betrifft.

Begreifen wir das „System" der Xeno-Kreditmärkte als ein durch wechselseitigen Refinanzierungsverbund in sich geschlossenes „Banken-Giro" (sozusagen als eine „Einzel-Bank"), kann es bilanziell natürlich weder *Über-* noch *Unter*-Deckungen des kreditären cash-flow geben: der Summe der ausgereichten Kredite entschricht immer eine gleichgroße Summe der „hereingenommenen" Einlagen; oder in der BIZ-Terminologie: die Summe von Xeno-Kreditbanken-Forderungen und Verpflichtungen ist gleich. (Übersicht VI a, wobei deren geringfügige Summen-Abweichungen mit den von der BIZ immer wieder hervorgehobenen und erläuterten Erfassungsproblemen zusammenhängen.)

Nur: Diese „buchhalterische" Identität von Aktiv- und Passivbuchung ein- und derselben Kreditfinanzierung sagt noch nichts aus über die „reale" Deckung der diese Kredite refinanzierenden *Einlagen.*

Diese Einlagen *können* zwar aus „realem" (durch Leistungsbilanzüberschüsse gedecktem) Sparpotential und -transfer resultieren, *müssen* es aber nicht; denn diese Einlagen können ebensogut „Voraussetzung" wie „Folge" der Kredit-Aktivitäten dieser Banken sein: Trans-nationale Xeno-Banken können sich nämlich wie nationale Kreditbanken auch immer aus ihrer wechselseitigen (und durch keinerlei „Auflagen", wie z. B. Mindestreservevorschriften nationaler Zentralbanken begrenzten) *Inter-Bank-Verschuldung* refinanzieren: einer vom Real-Prozeß der Weltwirtschaft „gelösten" *Kreditschöpfung.*

Es geht uns also darum, „Kreditvermittlung" und „Kreditschöpfung" des Xeno-Kreditbanken-Systems voneinander zu trennen.

Zu dem Zweck werden in *Übersicht VI b* die (Brutto-Positionen der) ausstehenden Xeno-Kredite an die verschiedenen Ländergruppen (Industrieländer, Ostblock, OPEC, NOPEC) den aufgrund der nachgewiesenen Leistungsbilanzüberschüsse „real" zu vermutenden Einlagen gegenübergestellt, wobei sich sofort zeigt, daß über eine dauerhafte, wenn auch stark schwankende Netto-Real- oder Einlageposition über den gesamten Zeitraum seit 1975 nur eine Ländergruppe verfügt: OPEC!

Die OPEC-Staatengruppe ist oder wäre somit der eigentliche („reale") Finanzier der gesamten und beachtlichen Xeno-Kreditexpansion der Post-Bretton-Woods-Ära, die (sicher nicht zufällig) mit der Periode der diversen Ölpreisschübe und der daraus resultierenden weltwirtschaftlichen Gläubigerposition der OPEC-Staaten, respektive ihres harten Kerns: der arabischen (OAPEC-)Staaten zusammenfällt!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht VI b: **Xeno-Kredite und ihre Refinanzierung**
(Stand jeweils am Jahresende)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (Sept.)
	in Mrd. US-Dollar							
Westliche Industrieländer	257,9	324,0	405,4	530,8	660,1	789,6	918,8	957,2
Otseuropäische Staaten	26,6	28,8	38,3	47,5	55,9	59,8	60,8	52,1
Nichtölstaaten d. Dritten Welt (NOPEC)	63,0	80,9	98,7	120,8	157,1	195,0	230,1	240,1
Sonstige Länder (nicht aufteilbar)	67,6	89,6	108,2	137,6	173,5	208,7	260,3	300,5
Kredite[a)] insgesamt	415,1	523,3	650,6	836,7	1 046,6	1 253,1	1 470,0	1 549,9
OPEC-Einlagen (netto)	37,5	40,1	38,8	26,1	56,2	89,7	84,8	62,9
Xeno-Kredite : OPEC-Einlagen	1 : 11	1 : 13	1 : 17	1 : 32	1 : 19	1 : 14	1 : 17	1 : 25

Quelle: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel, Jahresberichte 1975 bis 1982.
a) Jeweils brutto.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dabei vermittelt uns Übersicht VI b zwei wichtige Zusatz-Erkenntnisse: *erstens* der durch „echte" OPEC-Einlagen „gedeckte" Teil des Kreditfinanzierungsprozesses der Xeno-Kreditbanken macht immer nur einen verschwindend geringen *Bruchteil* oder Bodensatz des Gesamt-Angebots ihrer Mittel aus, der im Rhythmus der diversen Ölpreisschübe zwischen 5 % und 10 % schwankt: von den bis 1981 aufgelaufenen Xeno-Kreditaußenständen von 1,5 Billionen US-Dollar wurden ganze 85 Mrd. US-Dollar (= knapp 6 %!) durch „echte" OPEC-Einlagen gedeckt, 94 % der Xeno-Kreditfinanzierungsleistung (= fast 1,4 Billionen US-Dollar!) waren somit rein „inflatorischer" Natur gewesen: Kreditfinanzierung ohne vorangegangenen oder gleichzeitigen („realen") Spar-Prozeß.

Daraus folgt aber *zweitens,* in Wahrheit ist die mit Suspension des Weltwährungssystems von Bretton Woods 1973 einem Reserve-Währungs*land,* wie den USA, entzogene Welt-Bankiersfunktion seitdem „gespalten": es gibt einen „realen" (von Einfluß und Größenordnung aber nur „fragmentischen") Weltbankier — OPEC; und es gibt einen „finanziellen" (und von Einfluß und Größenordnung „bestimmenden") Weltbankier — die privat-verfaßten, aufsichts- und mindestreservefreien Xeno-Kreditmärkte!

Und es ist der letztere (nicht der erste), der darüber entscheidet, wieviel — und wie wenig — leistungsbilanzdefizitfinanzierende Welt-Liquidität insgesamt angeboten und dann (bedarfsgerecht oder nicht) auf die einzelnen Weltwirtschaftspartner und -akteure verteilt wird. Dabei bestimmen diese privaten Weltbankiers ohne öffentlichen Auftrag „frei" von weltwirtschafts- und währungs*politischen* Überlegungen, „rein" aufgrund geschäftlicher und institutioneller Erwägungen („Kreditwürdigkeit"), wie die Weltwirtschaft als Ganzes und wie einzelne Partner (Länder) dieser Weltwirtschaft aufgrund ihres Kreditstandings mit (kredit-finanzierten, nicht „verdienten") Währungs-Reserven „versorgt" werden!

Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, mit welcher *ordnungspolitischen Blindheit* die Befürworter und Exekutoren des Float-Beschlusses vom März 1973 (Zufall oder nicht: 6 Monate vor Ausbruch der „Ölkrise") geschlagen waren, als sie sich ausgerechnet von der Freigabe der Wechselkurse eine „Disziplinierung", im Klartext: Eindämmung der Kräfte der Welt-Inflation versprachen. In Wahrheit wechselte mit dem Wechselkursregime lediglich der Urheber und Finanzier der Welt-Inflation: An die Stelle des *Landes* USA trat lediglich ein *landloser* Verbund durch keinerlei Ordnungs-Instanzen (IWF, Zentralbanken) mehr zu bremsender trans-nationaler Xeno-Kreditbanken und -märkte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was als Schach-Matt der Welt-Inflation theoretisch, politisch und ideologisch „verkauft" wurde, erweist sich seitdem als ihre „grenzenlose" Refinanzierungsquelle!

Der Wechsel des Wechselkursregimes brachte weder einen Wechsel zu mehr Währungsstabilität (Inflationsschutz) noch zu mehr Betriebssicherheit in Weltwirtschaft wie Welt-Finanzen — ganz im Gegenteil.

Mit diesem „Ordnungsdefizit", seinen Hintergründen, Folgen, Kosten und Lehren werden wir uns noch im folgenden Teil III eingehend befassen müssen.

Dennoch erlaubt die soweit geführte Analyse ein erstes Zwischenergebnis:

Die vom Standort her trans-nationalen und insoweit auch dem „Zugriff": den Liquiditäts- und Zinskontrollen nationaler Zentralbanken entzogenen Xeno-Kreditmärkte konstituieren ein ganz und gar privatverfaßtes Welt-Währungs- und -Finanzierungssystem in einem, an deren Natur nicht stört, daß es „privat", sondern real und ordnungspolitisch blind operiert. Denn in ihm bestimmen nicht mehr die real, in der Weltwirtschaft anfallenden Leistungsbilanzüberschüsse der Gläubigerländer, welches Gesamt-Volumen an weltwirtschaftlicher Liquidität entsteht und auf die Schuldnerländer (bedarfsgerecht und inflationsneutral) verteilt wird. Es ist vielmehr umgekehrt: Die Finanzierungsbedürfnisse der Schuldnerländer plus deren ihnen von den Xeno-Kreditbanken „zuerkannter" Kreditwürdigkeit bestimmen, wieviel Welt-Liquidität entsteht, und wem sie zugeteilt wird. Bei gegebener (oder richtiger: unterstellter) Kreditwürdigkeit der Kreditbanken verleitet deren Kreditbedarf zu „grenzenloser" Kreditexpansion; bei nicht mehr gegebener (oder aberkannter) Kreditwürdigkeit (Überschuldung) der Kreditkunden aber de-naturiert dasselbe System eigengesetzlich von der Kunden- in die Selbst- oder In-Sich-Finanzierung.

Letzteres, unser Parodoxon Drei, bedarf noch einiger Erhellung: Schon während der Krise der 1930er Jahre wies Keynes — eher beiläufig — darauf hin, daß, obwohl bei realer Stagnation und Unterbeschäftigung eigentlich „‚weniger' Geld" für Transaktionszwecke (M_1 in seinem, nicht im monetaristischen Sinne) benötigt würde, immer größere Teile des Finanzierungspotentials für sowohl Reserve- wie Spekulationszwecke (M_2 und M_3 in Keynesscher Terminologie) reserviert würden. In der gegenwärtigen weltweiten Finanzkrise der 1980er Jahre wird sehr viel deutlicher, warum. Bei Verlust der Kunden-Kreditwürdigkeit wächst nämlich der Um-Schuldungsbedarf dieser Kunden parallel und in der Regel stärker als deren real-krisenbedingter Neu-Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schuldungsbedarf; es werden also immer mehr Neu-Kredite benötigt, um Alt-Schulden zu konsolidieren.

Noch gravierender ist, daß ein privat-verfaßtes Kreditfinanzierungssystem ohne eigenen Refinanzierungsrückhalt „letzter" Liquidität, z. B. bei Xeno-Zentralbank, die es in diesem System nicht gibt, mit der Kreditwürdigkeit seiner Kunden auch seine eigene verliert; es wird zunehmend selber refinanzierungsabhängig. Die bestehende Kreditkette muß somit ständig verlängert werden, ohne daß für die neuen Kettenglieder eine sichere *Nach*-Finanzierung bereitsteht!

Ein solches auf seine „Eigen-Finanzierung" angewiesenes Kreditsystem ist somit „inhärent instabil" (Walter Eucken). Es tendiert in Schönwetterperioden zu Über-Liquidisierung mit in der Regel inflatorischen Folgen, in der anschließenden Schlechtwetterperiode dagegen zunehmend und eigengesetzlich zu Kunden-Über-Schuldung und Selbst-Illiquidisierung. Letzteres aber macht aus Gründen der „Betriebssicherheit" dieses Systems eine zunehmend „spekulative" Sicherung der ausstehenden Kredit-Forderungen erforderlich: die bereits wackelnde trans-nationale Kreditpyramide muß durch immer neue Stützungskredite Um-Schuldungsoperationen, Kredit- und Währungsbewegungen vor ihrem befürchteten Einsturz bewahrt werden. Schon 1977 enthüllte eine (nicht-publizierte) Studie des IWF, daß von den damals erfaßten Xeno-Kreditumsätzen „eigentlich" 8 % zur Finanzierung realer Weltmarkt-Transaktionen ausgereicht hätten, 92 % der Liquiditätsproduktion aus wechselseitigem „Pump" (Inter-Banken-Verschuldung) hätten demnach reine M_3-Transaktionen Keynesscher Terminologie finanziert: Risikoschutz-Transaktionen, die mit Fortschreiten des Prozesses sowohl real wie auch finanziell immer notwendiger und berechtigter wurden, eine Entwicklung, die durch die Zahlen unserer Übersicht V voll bestätigt wird.

Bevor wir jedoch diese *konstitutionelle* Schwäche jedes von „exogener" (oder „letzter") Liquiditätsbereitstellung freien Kreditfinanzierungssystems weiter verfolgen, müssen wir noch einen nicht ganz unwichtigen „Seitenblick" auf seine Zusammenarbeit mit den in den Volkswirtschaften nationalgeordneten Finanzierungssystemen werfen.

Kommt es in Industrieländern zu realer Stagnation, also Krisen, verschieben sich auch hier die Relationen zwischen Real- und Finanzierungsprozeß: Die jeweilige Real-Ersparnis (oder Brutto-Investitionsquote) bildet sich rascher zurück als die jeweilige Geld-Ersparnis, ein Prozeß, der sich in der Krise der 1930er Jahre genauso deutlich beobachten ließ wie in der gegenwärtigen der 1980er Jahre, wofür wir *pars pro toto* den Fall der Bundesrepublik heranziehen und durchaus verallgemeinern dürfen. Vergleiche hierzu nachfolgende *Übersicht VII.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht VII

Makroökonomische Finanzierungssalden (nominal), dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland in Prozent des Bruttosozialprodukts

	1965	1970	1975	1980	1981
Brutto-Investitionen	28,5	27,6	19,7	24,0	21,9
Gesamt-Ersparnis (Haushalte, Unternehmen, Staat)	17,8	18,1	9,5	10,4	8,6
Unternehmer-Abschreibungen	9,5	10,1	11,3	11,7	12,4
Nachrichtlich:					
Auslandsübertragungen	– 1,3	1,5	1,9	– 1,6	1,8
Kapitalbilanz (Kapitalimport (–), Kapitalexport (+)	+ 0,5	+ 2,2	– 1,3	+ 0,3	– 0,3

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Wir brauchen nicht zu analysieren, *warum* das so ist; es geht uns hier nur um die *Folgen.* Übersicht VII zeigt, daß dem vergleichsweise stetigen Verfall der Brutto-Investitionsquote und der vergleichsweise geringeren Rückbildung der Geld-Sparquote (Haushalte, Unternehmen, Staat), deren Abfall im wesentlichen durch den Rückgang des Unternehmersparens und die „Negativ-Ersparnis" der staatlichen Gebietskörperschaften („Staatsverschuldung") erklärt werden kann, aber nicht durch eine geringere Sparleistung der privaten Haushalte, eine geradezu erstaunlich „robuste", in der Tendenz sogar steigende „Abschreibungsquote" gegenübersteht. Krise, Investitionsverlangsamung und Kompression der unternehmerischen Gewinnbildung haben seit Anfang der 1970er Jahre weder in der Bundesrepublik noch in den anderen vergleichbaren Industrieländern verhindert, daß die unternehmerischen Kapital-Abschreibungen nicht mehr verdient werden konnten. Im Gegenteil: Die Abschreibungen konnten überall (trotz der Verlangsamung des realen Investitionsprozesses) wieder vereinnahmt werden. Der realen Des-Investition entspricht somit in fast allen Industrieländern eine interne Verbesserung ihres einzel- wie gesamtwirtschaftlichen Liquiditäts-Status!

Und die Frage ist zu beantworten: Was macht die real weniger investierende Wirtschaft mit ihrer zusätzlich, vom Prozeß der Neu-Investitionen immer weniger voll absorbierten Liquidität?

Der Prozeß der Umsetzung von Real-Kapital in Liquidität erklärt erstens den in Krisenzeiten stets zu beobachtenden „run" bisheriger Real-Investoren in Finanzanlagen. Immer mehr Unternehmen verwan-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deln sich im Zuge dieses Prozesses in „Quasi-Banken"; sie investieren zunehmend in Geldvermögens-Forderungen statt in „beschäftigungsbringendem" Sach-Kapital, eine Verschwendung von Finanzressourcen der eine an sich anti-zyklisch gebende Finanzpolitik noch das Anlage-„Material" liefert. Insoweit durch das reichhaltige Angebot hoch-verzinster Staatsschuldtitel in fast allen Industrieländern eine an sich mögliche Zinssenkung unterbunden wurde, liegt in ihr zumindest ein milder (und tendenziell nachweisbarer) *crowding-out*-Effekt. Denn ohne *diese* Absorption der vorhandenen Überschuß-Liquiditäten der Unternehmenssektoren wäre der Druck auf das Industrieländer-Zinsniveau weitaus größer und stärker ausgefallen, was auch dann richtig bleibt, wenn die staatliche „Negativ-Ersparnis" nur einen Teil dieser so freigesetzten Unternehmens-Liquidität absorbiert hat und überdies permanent wieder ausgegeben wurde.

Doch diese intern-wirksame, durch das Angebot „finanzieller Ersatz-Investitionen" erklärbare Verlangsamung des Zinsdruckes vermag zu erklären, warum in dieser Krise (ungleich der vor 50 Jahren) die Zinsen nicht gesunken sind. Die zweite — und eigentliche — Frage ist: Warum sind sie trotz offenkundig ausreichender Liquidität so drastisch gestiegen? An sich müßte es in Systemen mit offenen Finanzierungsgrenzen gegenüber der weltwirtschaftlichen Umwelt in Krisenzeiten zu anti-zyklisch anschwellendem Kapital*export* und externem Zins*druck* kommen. Statt dessen beobachten wir das genaue Gegenteil: kein Anschwellen des Kapitalexports, sondern zeitweises Überwiegen von Kapitalimport-Tendenzen, statt Zins*druck* Zins-*Eskalation*, der über die externen Finanzierungsmärkte „hereinschwappt"[7].

Irgendwie stimmt also unsere überkommene makro-ökonomische Kreislauftheorie nicht mehr. Müssen wir uns deswegen eine neue zimmern?

Nicht unbedingt. Allerdings müssen wir mit dem verfügbaren statistischen Material eine (noch) nicht voll beweisbare Hypothese einführen. Angenommen, die aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nachweisbare Verbesserung der unternehmens-individuellen Liquiditätspositionen werde in den statistischen „Dunkelbereichen" der exterritorialen Xeno-Kreditmärkte angelegt: in Form von Xeno-Bankeinlagen, certificates of deposits und anderen Geldvermögen- und Port-Folio-Titeln. Und weiter angenommen, die so refinanzierten Bank-

[7] Der als Saldo zwischen Leistungsbilanz- und Reservetransaktionen errechenbare Netto- oder -Abfluß in der Kapitalbilanz zeigt, unberührt vom Vorzeichen der Leistungsbilanz (bis 1980 negativ, ab 1981 wieder positiv), daß die BRD in dieser globalen Finanzkrise die ausländischen Kapitalmärkte mit Kapitalexporten unterstützt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schuldner verwendeten die ihnen zufließenden Mittel nicht, um neue Real-Investitionen zu finanzieren, sondern um bereits bestehende Finanzierungs-Löcher zu stopfen, z. B. zur Nach-Finanzierung bereits bestehender Geldvermögens-Ansprüche, der Konsolidierung von Alt-Schulden.

In diesem Fall würden die Xeno-Kreditmärkte zwar weiter wachsen, aber dennoch würde sich „real nichts mehr tun"! Die Finanzumsätze wären deutlich größer als die Real-Umsätze!

Und auch die Zinssätze kämen trotz der neu, aus den Industrieländer in die Xeno-Kreditmärkte einströmenden Liquidität nicht zur Ruhe. Denn im Gegensatz zu den von der Krise weniger hart betroffenen Industrieländern, in denen vorläufig noch Liquiditäts*überschüsse* entstehen, leiden die überschuldeten Entwicklungsländer ja längst unter Liquiditäts*defiziten;* sie müssen zur Bedienung ihrer *Alt*-Schulden ständig und im wachsenden Umfang auf *Neu-Kredite* zurückgreifen. Ihr eskalierender Konsolidierungsbedarf übersteigt eben weit den „endogenen" Liquiditäts-Freisetzungsprozeß der von der Krise weit weniger stark als die Entwicklungsländer betroffenen Industrieländer! Und es ist *dieser* krisenbedingt progressiv ansteigende Konsolidierungsbedarf der Überschuldungsländer, der die ebenfalls krisenbedingt, aber schwächer ansteigende Liquiditätsproduktion der Industrieländer überrundet und erklärt, warum es im Gesamt-System dennoch zu *Liquiditätsmangel* und *Zins-Eskalation* kommt!

In diesem ebenso zentralen wie neuralgischen Punkt unterscheidet sich eben die Finanzkrise der 1980er Jahre von der der 1930er Jahre. Vor 50 Jahren gab es noch keine exterritorialen Xeno-Kreditmärkte, die — wie wir jetzt deutlicher sehen — als Intermediäre *zwischen den nationalen Finanzierungs-Systemen* wirken. Vor 50 Jahren konnte daher Keynes den damaligen Finanzierungs-Mangel, der immer mehr Real-Kapazitäten unterbeschäftigt ließ, ebenso einfach wie einleuchtend aus nationalen „Liquiditätsfallen" erklären: Die Differenz zwischen fallenden Investitionsquoten und gleichzeitigen Geld-Sparquoten versikkerte als nationale „Hortung". Der damals fallende (nicht steigende!) Nominal-Zins prämiierte *in* den Volkswirtschaften die „Liquiditätspräferenz" (nur ein anderes Wort für Hortung). Es wurde weder im gebotenen (vollbeschäftigungssichernden) Umfang real investiert, noch konsolidiert — sondern „gesund-geschrumpft", lediglich ein Blasphemismus für eine vom Finanzsektor erzwungene Beschäftigungs-Anpassung.

Diesmal bestehen jedoch keine nationalen Liquiditätsfallen. Das aus der nationalen Des-Investition gespeiste trans-nationale Finanzmittel-Angebot bildet sogar eine zusätzliche „Liquiditätsquelle". Nur: Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapazität dieser bank-intern gespeisten Liquiditätsquelle reicht bei weitem nicht mehr aus, wenn einerseits der in der vorangegangenen Expansionsphase geschaffene und aufgestaute Konsolidierungsbedarf anschwillt, die Kreditwürdigkeit der Kreditpartner aber gerade wegen ihres eskalierenden Konsolidierungsbedarfs abnimmt!

Die ‚Liquiditätsfalle' wird trans-national.

Der Prozeß der Zins-Eskalation zerfällt also in zwei deutlich zu unterscheidende Phasen: In der ersten Phase steigen die Zinsen rein marktgesetzlich, es besteht eine Über-Nachfrage nach (zu höheren Zinsen noch erhältlichen) Konsolidierungskrediten; in der zweiten Phase dagegen steigen die Zinsen weitgehend nur noch *spekulativ* und *risiko-bestimmt:* Die Kreditgeber werden sich zunehmend nicht nur der „Illiquidität" ihrer ausstehenden Kredit-Forderungen bewußt, sondern zunehmend auch der „Illiquidität" ihres eigenen Liquiditäts-Rückhalts selber! Denn wer refinanziert noch so leistungsstarke, aber ohne „letzten" Refinanzierungsschutz, z. B. durch eine Zentralbank, operierende privat-verfaßte Xeno-Kreditbanken, wenn deren „Kreditwürdigkeit" selbst mit der ihrer Kunden steht und fällt?

Spätestens hier wird die „Kollabierungsfalle" jedes nur auf sich selbst angewiesenen, privat-verfaßten Weltbankiers deutlich: Er kann niemals „unkonditionierte", von seiner eigenen Innen-Verschuldung freie Liquidität schaffen und bereitstellen, immer nur „inside-money", kein „outside-money" (Robert Mundell). Das aber ist mehr als ein Schönheitsfehler, es ist eine Selbstbeschränkung des Systems auf schönes Finanzierungs-Wetter. Denn ein solches System kann immer nur expandieren, allenfalls konsolidieren, aber niemals eine überzogene Verschuldung wieder abbauen! Denn wer Kredite nur anbieten kann, indem er sich selber verschuldet, kann auch niemals auf Forderungen verzichten — nicht weniger als Shylock!

Es kann also in diesem System immer nur zeitliche Streckungen von Schuldzinsen und -Tilgungsfälligkeiten geben, aber keine Streichungen: *Um*-Schuldung, aber keine *Ent*-Schuldung!

In einem solchen System wird daher jede Finanzkrise, einmal ausgebrochen, leicht „chronisch". Sie kann — vielleicht — gemildert, aber niemals auskuriert werden, eine Lektion, die die Beteiligten gerade lernen. Und das Fazit?

Dreierlei war — und ist noch immer — die Folge des sich von der Basis „verdienter" Einlagen zunehmend lösenden Kreditfinanzierungsprozesses der Xeno-Kreditmärkte und -Banken:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erstens: Zwar konnte ein real stagnierender, zeitweilig sogar rückläufiger Welthandel lange Zeit dank des Über-Angebots an (zeitweilig sogar billiger) Finanzierung zu immer höheren Weltmarktpreisen — nicht nur an Öl! — und insoweit zu immer extremer auseinanderklaffenden Leistungsbilanzsalden (Defiziten wie Überschüssen) abgewickelt werden. Nur beruhte insoweit die „segensreiche" Wirkung des sog. Recycling (des Zurückschleusens von defizitär verlorenen Reserven zurück in die Schuldnerländer, in Wahrheit keine „Kompensation", sondern „Über-Kompensation" — wie deren gleichzeitige „Reserven-Explosion" ausweist!) auf nichts anderem als der *inflatorischen Nachfrage-Anpassung an gestiegene Import-Preise.* Die xeno-kreditär finanzierte Welt-Nachfrage nach Öl — aber nicht nur Öl-Importen allein — erlaubte es den OPEC-Staaten, für dasselbe Quantum Öl nicht nur einen immer höheren Preis zu fordern, sondern auch durchzusetzen! Die Xeno-Weltbankiers bildeten somit, als alles noch „wie geschmiert" lief (und zu re-zyklieren war), eine perfekte, weltweit-finanziernede Kundenkredit-Maschine, nur daß diese mit den Import-Mengen zugleich auch deren Preisanstieg mit-finanzierte. Das mit viel Vorschußlorbeeren (theoretischen wie ideologischen) bedachte private Welt-Währungssystem basierte somit auf einer „Geld-Illusoin", die selbst die auf Enttarnung aller („inneren") Geld-Illusionen abonnierten Monetaristen beharrlich übersahen und es immer noch tun!

Zweitens: Obwohl über die anhaltenden und sich noch steigernden Leistungsbilanz*defizite* der Industrie-, Ostblock- und Entwicklungsländer sowie der mit dem Importpreisanstieg verbundenen Verschlechterung der *terms of trade* immer größere Teile und Beträge inländischer Real-Einkommen und Real-Nachfrage in die neuen OPEC-Überschußländer transferiert wurden, brauchten die Defizitländer weder ihr Einkommen, noch ihre Nachfrage, noch ihre Beschäftigung zu „deflationieren". Die „Ölsteuer" konnte von ihnen aus immer neuen und höheren Xeno-Kapital-Importen (nur ein anderes Wort für wachsende Auslandsverschuldung) bezahlt werden. Die Xeno-Kreditmärkte ersetzen somit über ihr „geräuschloses" externes *deficit-spending* einen sonst schon zu Beginn der „Ölkrise" offen zutage tretenden Nachfrageausfall. Indem sie über ihre „segensreiche" Leistungsbilanzdefizit-Finanzierung einen sonst sofort fälligen „Anpassungsschock" milderten, alimentierten sie den von ihnen finanzierten costpush-Import auch noch von der Nachfrage-Seite her. Nur daß sich niemand, auch kein stabilitätsbewußter Monetarist, über diese Verlagerung des „keynesianischen Tricks" (Herbert Giersch) von der inneren Budget- an die äußere Leistungsbilanzfront sonderlich erregte! Damit aber wurde der längst unterwegs befindliche Prozeß der auf Dauer unvermeidlichen inneren Einkommens- und Beschäftigungsdeflation nicht nur vertagt, sondern verschleiert!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Drittens: Erst mit der zunehmenden Annäherung an immer deutlichere Grenzen der „grenzenlosen Finanzierung" durch Kreditwürdigkeitsverluste bei (immer mehr) Schuldnerländern *und* landlosen Intermediären (Xeno-Kreditbanken) wird das bislang verschleierte Ausmaß der „realen" Wahrheit deutlich. Spätestens dann, wenn sich immer Bank-Intermediäre ernstlich Sorgen um die Liquidität ihrer ausstehenden Forderungen und demzufolge auch ihre Eigen-Liquidität machen müssen, schlägt Kreditexpansion um in -kontraktion, wie es Knut Wicksell (in den nach ihm benannten Prozessen) bereits zu Beginn des Jahrhundert klassisch nachgewiesen hat[8]. Aber wann lernten je Praktiker von Theoretikern?

Dennoch: Kein Finanzierungssystem kann bei Strafe seiner Selbst-Illiquidisierung und Selbst-Kollabierung seine durch den *realen* Transferprozeß (und seine *Real*-Deckung) gezogenen Finanzierungsspielräume überziehen. In der Finanzkrise der Gegenwart findet der aus Mikro- und Makro-Ökonomie bestätigte Erfahrungssatz, daß sich auf Dauer nur real Mögliches (aber nicht Unmögliches) finanzieren läßt, nun auch seine Bestätigung in der *Global*-Ökonomie!

Mit der vorzugsweise aus kommerziellen Krediten gespeisten Über-Verschuldung bislang nur *einiger,* wenn auch gewichtiger Entwicklungsländer (und Ostblock-Staaten) und — gottlob — noch nicht *aller,* stellt sich daher nicht nur die *punktuelle* Frage nach dem richtigen Verhalten und Vorgehen im einzelnen Überschuldungsfall. Es stellt sich die viel grundsätzlichere Doppelfrage: a) nach dem Zusammenspiel von öffentlich-verfaßter und refinanzierter EF und kommerzieller Kreditfinanzierung über Xeno- wie auch Inlandskapitalmärkte der Industrieländer, b) nach den Mindest-Anforderungen, die für ein künftig besser verfaßtes Welt-Währungssystem zu stellen sind, auch im Hinblick auf den Ressourcentransfer zwischen Nord und Süd.

4. OPEC als Weltbankier?

Ehe wir uns in den beiden folgenden Abschnitten diesen beiden zentralen Neu-Ordungsfragen von EF und Weltwährungsystem zuwenden, noch ein kurzes Wort zur Rolle des realen Weltgläubigers OPEC[9].

Hätten diese „Öl- und Sand"-Staaten nicht nur die Rolle des realen, aber versteckten, sondern auch die des in Obligo gehenden, finanziellen Weltbankiers spielen können?

---

[8] Der erste, der auf die „Wicksellsche" Verfassung der Xeno-Kreditmärkte in ihrer früheren Phase aufmerksam machte und die daraus resultierende Gefährdung warnend aufzeitigte, war *R. Hicks,* Inflation and Interest, in: Banca Nationale de Lavoro, Quarterly Review (Sept. 1970).

[9] Hierzu *W. Hankel,* OPEC: Öl oder Sand im Welt-Finanzgetriebe?, in: Gefährdete Weltfinanzen, op. cit., S. 85 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daran sind in erster Linie infrastrukturelle Zweifel erlaubt. Den OPEC-Staaten fehlen bis heute wohl international handelbare Währungen wie im internationalen Finannzgeschäft erfahrene Banken.

Es ist in erster Linie *dieses* Defizit an finanzieller Infrastruktur, was die in den OPEC-Staaten vorherrschende Anlage-Mentalität prägt und erklärt. Wenn sich diese Staaten auf eine fast totale außenwirtschaftliche „Liquiditätspräferenz" in der Wieder-Anlage ihrer „verdienten" (in Wahrheit über terms-of-trade-Verbesserungen erzwungenen) Reserveüberschüsse festlegen, so verweigern sie zwar — ungleich England vor 1914 und ungleich den USA nach 1945 — die ihnen aufgrund ihrer Reserveposition „zustehende" Weltbankiers-Rolle. Sie verhalten sich damit zwar ähnlich wie die Bundesrepublik in ihren leistungsbilanzstarken 1950er und 1960er Jahren auch, als sich diese ebenfalls gegen einen überschuß-ausgleichenden (und risiko-behafteten) Real-Kapital-Export wehrte, aber aus anderem Grunde: die Bundesrepublik hielt sich aus falscher Selbst-Einschätzung für „kapitalarm", die OPEC-Staaten sind, weniger, was ihr Pro-Kopf-Einkommen, wohl aber ihre Ausstattung mit unerläßlicher finanzieller Infrastruktur betrifft, „unterentwickelt". Und die Entwicklungshilfe, Sparte Beratungshilfe, muß sich die Frage gefallen lassen, ob sie das ihr Mögliche getan hat, diesen Engpaß, der immer noch sowohl die Außen- wie die Binnen-Finanzierung dieser Länder blockiert, zu überwinden? Denn finanzielle Infrastruktur läßt sich „entwickeln". Insofern enthüllt der unbekümmerte Zugriff der Xeno-Kreditbanken auf das Finanzierungspotential der OPEC-Staaten auch ein seit langem erkennbares Versäumnis der Entwicklungshilfe.

Freilich kann die Entwicklungsberatung nicht auch dafür haftbar gemacht werden, daß die Xeno-Kreditbanken als Gruppe die früh erkennbaren Risiko-Grenzen ihres Petro-Dollar-Recycling gröblich unterschätzt haben. Diese lagen von Beginn an weniger im Zins-Schwankungs- als im Illiquiditäts- oder Refinanzierungs-Risiko. Gegen Zinsschwankungen konnte man sich versichern (z. B. über variable Zinssätze), gegen Refinanzierungsrisiken versichert letztlich nur eine Instanz: ein Anbieter „letzter Liquidität", eine Xeno-Zentralbank, und diese fehlte von Anfang an — womit wir definitiv zur Frage der weltwirtschaftlichen Finanz-*Verfassung:* der Re-Integration der privat-verfaßten Xeno-Kreditmärkte in ein öffentlich gesteuertes und überwachtes Ordnungssystem zurückgekehrt sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Lehren der Transferdebatte von 1929

1. Internationale Liquiditätsbereitstellung: öffentlich oder privat?

Der tragende Grundsatz einer *nationalen* Geldverfassung besteht bekanntlich darin, daß „Geld" als Mittel „letzter" Liquidität *öffentlich* angeboten und reguliert wird, während der Kredit als Finanzierungsmittel des innerstaatlichen Real-Ressourcentransfers *privat* bereitgestellt werden kann. Man kann die Kreditwirtschaft privat verfaßt belassen, weil — und solange — die von ihr bereitgestellte „Sekundär-Liquidität" (Otto Veit) an der Kette der von ihr nicht beeinflußten öffentlichen „letzten" Liquidität liegt, die eine ihrem Zugriff entzogene Primär-Liquidität darstellt.

Man kann dies auch so ausdrücken, daß die vom Staat oder seiner Vertrauensbank, der staatlichen Notenbank, bereitgestellte Geldbasis der Kreditsysteme „exogen" vorgegeben sein und bleiben muß; die privat-verfaßte Kreditwirtschaft hat dann „nur" noch zu entscheiden, wieviel „endogene" (= prozeß-immanent geschaffene) Sekundär-Liquidität auf diese Basis aufgetürmt wird. Das Mengenverhältnis beider Liquiditätsarten wird dabei sowohl durch feste Ordnungsregeln (Kredit-Richtsätze) wie durch situationsadäquate liquiditätspolitische Eingriffe der steuernden Zentralbanken beeinflußt.

Eine der nationalen Geldverfassung vergleichbare *trans-nationale* Geldverfassung mit einer *supra*-nationalen (Welt-)Zentralbank und von ihr durchgesetzten Ordnungsregeln hat es nie gegeben, wohl aber diverse, mehr oder minder vollkommene Annäherungsversuche für eine solche. Ob Goldstandard bis Ausbruch des Ersten Weltkrieges, Gold-Devisenstandard bis Ausbruch der Großen Depression der 30er Jahre oder der unter dem Namen Bretton Woods-System bekannt gewordene Gold-Dollarstandard der Zeit nach dem Zweiten Weltkriege — stets ging es um den mehr oder minder geglückten Versuch, die Mengen-Ausstattung der Weltwirtschaft mit endogener Sekundär-Liquidität (Krediten) auf den legitimen Finanzierungsbedarf des real wachsenden Welthandels und Investitionsverkehrs hin auszurichten.

Die Beiworte „legitim" und „real" stehen dabei synonym für eine *Norm:* nämlich bei möglichst stabilen, von inflatorischer Verzerrung freizuhaltenden Preisen. Und klar war auch, daß diese Norm am sichersten zu erfüllen war, wenn es weltwirtschaftlich keine inflatorische Beeinflussung oder Umverteilung der realen Ressourcenströme gab.

Wir sahen schon, daß die multilaterale EF der ersten Bretton Woods-Dekade dieser Norm entsprach. Die defizitären Entwicklungsländer konnten nicht mehr Kapital importieren, als die Überschußländer ihnen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch Real-Verzicht aus innerer Einkommensverwendung freistellten. Wie auch immer sie ihren Real-Verzicht organisierten: über den Transfer von Haushaltsmitteln oder über dem Inlandskreislauf entzogene WB-Anleihen, der Finanzressourcentransfer blieb in den Gläubigerländern durch gleich-große „Sparakte" gedeckt. Die EF war ein Mittel der Kapital*vermittlung* zwischen Überschuß- und Defizitländern und kein Mittel der trans-nationalen inflatorischen Kapital-„Schöpfung".

Das Prinzip blieb auch noch in der folgenden Periode bilateral, budgetär refinanzierter EF gewahrt; nur daß die Gläubigerländer jetzt ihre EF-Kapazitäten immer weniger „voll" ausschöpften. Hatten sie, wie jahrzehntelang die USA oder die Bundesrepublik, hohe Leistungsbilanzüberschüsse, so markierten diese die Obergrenze ihres EF-Potentials, während die Untergrenze durch den in ihren Budgets politisch gezogenen und begrenzten Spielraum bestimmt wurde. Ein leistungsbilanzstarkes Land wie die Bundesrepublik bis Ausbruch der Ölkrise (1973) hätte also weit mehr EF mobilisieren können, als in den dafür bestimmten Budgettiteln vorgesehen war. (Daß sie es und warum sie es nicht tat, braucht uns hier und jetzt nicht zu interessieren. Unbestreitbar ist jedoch, daß die vor 1973 verfolgte Politik, einen Großteil der real erzielten Leistungsbilanzüberschüsse statt in EF in Resreven „anzulegen", die eigene Liquiditäts- und Reserveposition zu Lasten anderer Weltmarktpartner in West, Ost und Süd verbessert hat: den anderen wurde die Liquidität entzogen, die die Bundesrepublik in ihren Reserven thesaurierte.)

Gebrochen aber wird das Prinzip, wenn sich zwischen die Direkt-Transfer-Beziehung von Überschuß- und Defizit*ländern* ein transnationales, jenseits der Geldverfassung angesiedeltes und operierendes privates Bankensystem schiebt.

Wir sahen schon: Nicht daß diese Intermediäre „privat" sind, stört. Störend ist, daß die Finanzierungsgrenzen eines solchen Systems durch nichts anderes bestimmt (oder „gesetzt") werden als durch den Ausbruch einer Illiquiditätskrise! Erst die Finanzkrise stoppt die finanzielle Über-Expansion, aber mit langen Bremswegen und tiefen Bremsspuren. Sind diese zwangsläufig?

Bis zu einem gewissen Grade ja! Denn als Haltesignale der Kreditexpansion sind sowohl die realen Deckungsgrenzen (das Potential des inflationsfrei: durch Leistungsbilanzüberschüsse markierten Kapital-Exports) wie auch rechtzeitig stabilisierende Eingriffe der Zentralbanken blockiert. Dies ist der eigentliche und „ordnungswidrige" Gehalt einer freien (= privat-bestimmten) Wechselkursbestimmung durch sog.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Floating, den seine Advokaten ebenso obstinat wie erfahrungsresistent verkennen.

Solange nämlich Zentralbanken (also Ordnungs-Instanzen) zum Zwecke der Wechselkursverteidigung auf „ihren" externen Geld- und Kreditmärkten intervenieren, entscheiden sie mit diesen Interventionen zugleich auch darüber, wieviel leistungsbilanzausgleichende Kreditfinanzierung überhaupt gebraucht wird. Setzen sie im Defizitfall *Reserven* ein, mindern sie damit automatisch den Kapitalimport-Bedarf und erzwingen interne Anpassungsstrategien. Verzichten sie im Überschuß-Fall auf Reserve-Akkumulation, erhöhen sie das verfügbare, aber in jedem Fall real durch Inlands-Ersparnis gedeckte Kapitalexport-Potential und erleichtern dadurch den internen Anpassungsdruck ihrer Schuldner.

Feste, durch Zentralbanken verteidigte Wechselkurse sind also immer und zugleich ein Regulierungs-Instrument des zwischenstaatlichen Kreditverkehrs. Es zwingt Schuldner rechtzeitig — nämlich bereits bei Leer-Laufen der Reservekasse — dazu, auf binnenwirtschaftliche Anpassungsstrategien überzugehen, und es ermuntert Gläubiger, nie mehr Kapitalexport (Finanzressourcen) anzubieten, als real durch den Umfang ihrer Leistungsbilanzüberschüsse gedeckt ist. Wenn die Wechselkurs-Fluktuation ausgeschlossen ist oder wird, gibt es nur das Volumen zwischenstaatlichen Kapitalverkehrs, das durch real verdiente Leistungsbilanzüberschüsse (= Reserven) gedeckt ist oder aus institutionalisiertem Zahlungsbilanz-Kredit-Fazilitäten (IWF-Quoten oder Inter-*Zentral*bank-Verschuldung) finanziert werden kann. Das tertium: eines uferlosen Finanzierungsprozesses auf der Grundlage „ungedeckter Finanzwechsel" (geborgter statt verdienter Reserven) kann es weder allzu lange und schon gar nicht exzessiv geben — was nur besagt, daß auch die trans-nationalen Finanzierungsintermediäre in ihren realen (Deckungs-)Grenzen gehalten werden.

Wie sieht nun derselbe Prozeß aus, wenn die Zentralbanken politisch daran gehindert sind oder werden, ihre Wechselkurse auf ihren eigenen externen Kreditmärkten zu verteidigen, wenn „gefloatet" werden darf oder muß?

Sämtliche Devisenforderungen verlieren ab sofort die Fähigkeit zu berechenbaren Umtauschkosten bei den für sie zuständigen Zentralbanken refinanzierungsfähig zu sein. Das System gewinnt nicht nur eine „monetäre Unschärfe-Relation" in Form größerer Währungsunsicherheiten und -risiken. Die auf sich selbst gestellten Bank- und anderen Akteure der zwischenstaatlichen Kapitalmärkte schaffen sich ebenso

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

notgedrungen wie mühelos ihren eigenen, parallelen und jenseits der Zentralbanksphäre angesiedelten „exterritorialen" Finanzierungs-Sektor. Das Floating gebiert ihn zwar nicht, aber läßt ihn wuchern.

Wir sahen auch schon, wie das geschieht. Werden Liquiditätsmenge und -verteilung nicht mehr länger „exogen" (= hoheitlich durch Regulierungs-Instanzen oder von diesen verfügte Regeln) bestimmt, verliert ein seine Liquidität nur noch „endogen" schaffendes Finanzierungssystem eigengesetzlich seine Berechenbarkeit — nicht viel anders wie eine auf Morast erbaute Kathedrale. Denn wenn Geld- und Kredit-Nachfrager nicht mehr um eine vor-*gegebene* Liquiditäts-Menge konkurrieren müssen, sondern sie sich weitgehend selber („endogen") schaffen können, folgen die daraus resultierenden Liquiditäts-Preise (Wechselkurs und Zins) auch nicht mehr objektiv bestimmbaren Knappheitsrelationen, sondern zunehmend *subjektiven* Erwartungen der auf den Liquiditätsmärkten operierenden Akteure: der führenden und syndizierten Xeno-Kreditbanken. Erwartungen also, berechtigt oder nicht, bestimmen, ob Wechselkurse steigen oder fallen, ob Insolvenzgefahren („Länderrisiken") als akut oder wenig akut anzusehen sind und welche Zinsen die so subjektiv Ge-Taxten hinfort zu zahlen haben: nämlich mit zunehmender Verschuldung höhere, als sie real jemals erwirtschaften können.

Damit aber treten die Folgen — und Kosten — eines privat, von Erwartungen statt öffentlichen Finanzierungs-Daten gesteuerten Systems klarer zutage: Es neigt (wie wir schon wissen) eigen-gesetzlich dazu, endogen mehr Liquidität bereitzustellen, als real (nach dem Kriterium realer Leistungsbilanzüberschüsse) bereitgestellt werden darf; es verletzt somit die Stabilitäts-Norm. Der Überhang der Finanz- über die Real-Ressourcen produziert mit der Zeit eigengesetzlich seine Kollabierungsfaktoren, jene sich selbst verstärkende, unberechenbare „Inflation der Spekulationen", deren irrationale Ratio darin sichtbar wird, daß sich zwar „alle" Kontrahenten vor den erwarteten Risiken schützen wollen, aber immer nur die Hälfte gewinnen kann!

Die unvermeidliche Folge davon ist: Währungspreise (Zins- und Wechselkurs) werden als Bestandteil der Finanzierungskosten des Real-Prozesses (der Investitionen) für alle Akteure zunehmend „unberechenbarer", vor allem aber „unbeeinflußbarer" — ein Prozeß, der nichts anderes widerspiegelt als die mit zunehmender Kredit-Inflation, Überschuldung und Illiquidisierung ausstehender Kreditforderungen wachsende, *reale* Risiko- und Gefahrenlage. Nur ist *diese* Erfahrung so neu und einmalig auch wieder nicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die Transferdebatte von 1929 und die Lage heute[10]

In der Xeno-Kredit-Finanzierung der externen Leistungsbilanzdefizite von Industrie-, Ostblock- und Schwellenländern seit 1973 wiederholt sich mit anderen Partnern und in größeren Dimensionen nämlich nur ein Fall, der seit der letzten Zahlungskrise (der von 1931) als „geklärt" und daher als unwiederholbar hätte unterstellt werden dürfen. Nach dem Ersten Weltkrieg hatten Deutschland und Österreich übernommene Real-Transfer-Verpflichtungen, ihre Reparationen, nicht in realen Leistungsbilanzüberschüssen (Mehr-Exporten) abgegolten, sondern aus Kapitalbilanzüberschüssen (Neu-Verschuldung im Ausland). Ihr Trick: Sie importierten mehr Nominal-Kapital als real zur Alimentierung ihrer das Sozialprodukt übersteigenden inneren Einkommensabsorption (für Investition und Konsum) notwendig gewesen wäre. Den daraus resultierenden Reserve-Zuwachs (der ein „geborgter", kein „verdienter" war) benutzten sie, um ihre Reparationsschulden abzuzahlen. Sei konvertierten also öffentliche Auslandsschulden in private, kommerzielle Schulden.

In der März-Ausgabe des „Economic Journal" von 1929 wies J. M. Keynes darauf hin, daß der Überhang des Finanz- über den Real-Transfer, der sich darin manifestierte, über kurz oder lang dazu führen werde, daß man den Schuldenberg nicht mehr werden finanziell konsolidieren, sondern real werde reduzieren müssen. Und er fragte: Wie? Seine damals noch ganz und gar klassische Antwort lautete: Dergleichen lasse sich nur über eine nachhaltige Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erreichen: durch Kosten- und Preis*deflation* und/oder eine von den Kredit-Gläubigern tolerierte und nicht etwa konterkarrierte Währungs*abwertung* (die freilich wiederum die reale Last der Schuldentilgung vergrößere). Nur werde die den Schuldnern zugemutete Real-Einkommensdeflation, die notwendig sei, um die von ihnen erwarteten realen Leistungsbilanzüberschüsse zu erzielen, wegen des Null-Summen-Spielmechanismus der *einen* Weltwirtschaft nicht auf die Schuldnerländer beschränkt bleiben. Die neuen, und über das Kosten- und Preis-dumping der Schuldnerländer erzielbaren Leistungsbilanzüberschüsse würden zwangsläufig die bisherigen Leistungsbilanz-Positionen der *Gläubigerländer* erschüttern. Diese müßten auf die Überschüsse verzichten, die bislang ihren realen Wachstums- und Beschäftigungsprozeß getragen hätten.

Was aber nützt es den Gläubigern — so fragte Keynes zugespitzt —, wenn aus der realen Anpassungskrise der „Zahler" die importierte

[10] Vgl. *J. M. Keynes,* The German Transfer Problem; *B. Ohlin,* The Transfer Problem: A Discussion, sowie A Rejoinder, in: Economic Journal, Vol. XXXIX (1929), S. 1; S. 172; S. 388 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anpassungskrise der „Bezahlten“ werde? Sein ebenso logischer wie politisch für die Gläubigerländer unakzeptabler Lösungsvorschlag lautete daher, daß es im Wohlstands-Interesse *beider* Seiten, der Schuldner wie der Gläubiger läge, den real unerwünschten (und auch nur unter Panik möglichen) Ent-Schuldungsprozeß möglichst *ab ovo* zu vermeiden und die „unsinnigen“ Reparationen im wohlverstandenen Eigen-Interesse der *Gläubiger* zu streichen.

Gegen diesen nur in der Schlußfolgerung, nicht in der Begründung unorthodoxen Vorschlag replizierte in der September-Ausgabe des „Economic Journal“ des gleichen Jahres B. Ohlin. Der reale Anpassungsprozeß sei den Reparations-Schuldnern sehr wohl zuzumuten; sie müßten ihn „nur“ aus selbst erbrachter Inlands- statt aus geborgter Auslands-Ersparnis (Schuldenaufnahme) finanzieren. Würden die Schuldner — so Ohlin — ihre Reparationslast real wie finanziell im *Inland* aufbringen, z. B. aus Budgetüberschüssen, fielen die für den Reparations-Transfer benötigten Real- wie Finanz-Mittel *uno actu* an. Denn die über die Budgetüberschüsse fiskalisch erzwungene Inlands-Mehr-Ersparnis (innere Aufbringung) stelle real wie finanziell die für den externen Transfer benötigte Aktivierungstendenz in der Leistungsbilanz der Schuldnerländer her. Ohlins ebenso logischer wie für die Schuldner politisch unakzeptabler Lösungsvorschlag lautete daher, daß man die Reparationen *nicht* streichen, sondern seriös finanzieren solle, aus inneren Konsum-Verzichten statt aus externer Kreditschöpfung.

Die Ironie dieser für das moderne Theorie-Verständnis wohl wichtigsten Kontroverse unseres Jahrhunderts liegt, wie erst rückschauend klar wird, darin, daß beide Kontrahenten, die sich damals *par tout* nicht verstehen konnten (oder wollten), nur Vorder- und Rückseite derselben Münze beleuchteten. Keynes, damals noch ganz in klassischer Ökonomen-Manier argumentierend, konnte sich die Gewinnung des für die Abtragung des Finanz-Transfer-Überhangs benötigten Real-Ressourcen-Potentials (die Herstellung einer aktiven Leistungsbilanz) nur kosten- und preispolitisch vorstellen — genauso wie die „konservativen“ Ökonomen unserer Tage. Aber er entdeckte — darin seinen Zeitgenossen um Dekaden voraus — den Krisenmechanismus über liquiditäre Überversorgung, anschließende Überschuldung und Selbst-Illiquidisierung und daraus folgende „importierte“ Depression. Ohlin wiederum argumentierte, lange vor Aufkommen des modernen „Keynesianismus“, ganz und gar „keynesianisch“; er entdeckte, daß jeder nur ernsthaft gewollte und mit den richtigen Instrumenten in die Wege geleitete Real-Prozeß auch seine eigene und richtige Finanzierung ermöglicht.

Ohlin — nicht Keynes — erfand in dieser Kontroverse den für die moderne Makro-Theorie zentralen Einkommens-Absorptions-Ansatz,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wonach einzig und allein die Struktur der realen Einkommensverwendung vorgibt, was — bei Vermeidung der Strafe späterer Finanzkrisen real, — das heißt auch *realistischerweise* — finanzierbar ist, und das 7 Jahre vor Erscheinen von Keynes' General Theory. Nur, daß Ohlin — ungleich Keynes — die inneren und äußeren Beschäftigungswirkungen seiner „gesunden" Finanzierungspolitik bagatellisierte, vor allem die äußeren. Denn (darin waren sich beide Kontrahenten wiederum einig, auch wenn sie es nicht gleich sahen) jede Entschuldung verlangt, daß sich bislang *passive* Leistungsbilanzen von Schuldnern in *aktive* verwandeln. Dies aber setzt voraus, daß die *neuen* Exportüberschüsse der *alten* Schuldner die alten Exportüberschüsse der *alten* Gläubiger verdrängen (dürfen). Und eben in diesem Punkte war der schwächere Theoretiker Keynes dem stärkeren Theoretiker Ohlin überlegen: dies eben müsse zwangsläufig die Real- und Beschäftigungskrise in den Gläubigerländern verschärfen! Denn diese müssen, damit der Effekt der Entschuldung auch eintritt, auf bisher von ihnen besetzte Export- wie Binnenmärkte verzichten und sie an ihre Schuldner abtreten.

Zwar hatte Ohlin theoretisch recht, wenn er darauf hinwies, daß Finanz- und Realtransfer *simultane* Prozesse sind und daher auch so gesteuert werden sollten, daß der Real- dem Finanztransfer „befiehlt" und nicht umgekehrt. Aber er hatte *politisch* unrecht, wie die bald folgende große Depression zum Schaden aller Beteiligten bewies, seine zeitlose Gleichgewichts-Norm und -Bedingung auf ein bereits *vorhandenes* und sich permanent verschärfendes *Un*gleichgewicht zwischen Finanz- und Real-Transfer-Positionen anwenden zu wollen. Hier erwies sich sein Widersacher Keynes als der größere Realist und Pragmatiker.

Was ist die aktuelle, und was ist die zeitlose Lehre aus dieser Erkenntnis? Die aktuelle Konsequenz liegt auf der Hand. Wenn die insgesamt ausstehenden 1,5 Billionen US-Dollar externer Schulden des Jahres 1981 nur in dem Umfang real liquide (= tilgbar) sind, wie die heutigen Gläubiger (im wesentlichen die OPEC-Staaten, und dies mit abnehmender Tendenz) fähig und bereit sind, reale Export-Leistungen ihrer überwiegend indirekten Schuldner zu absorbieren, muß oder müßte die Differenz zwischen ausstehender und durch Exportleistungen „tilgbarer" Schuld (ebenfalls, wie zu vermuten ist, in Billionen US-Dollar-Umfang) entweder langfristig und insoweit „illiquide" investiert oder abgeschrieben werden.

Nun zeigt aber gerade *Übersicht VI b*, daß der Betrag und Anteil der echten OPEC-Einlagen am Gesamtbetrag der ausstehenden Kredite nur ein schmaler und zudem noch schrumpfender Anteil ist; über 90 % der Xeno-Kredit-Verflechtung resultiert aus vorwiegend unechter Einlagenbildung, deren größter Posten die In-Sich-Verschuldung (Inter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bank-Verschuldung) des Systems selber ist: also die Masse der sich zunehmend selbst-illiquidisierenden Sekundär-Liquiditäten. Hinzu kommt: Diese Basis der zwischenstaatlichen Verschuldungs-Pyramide ruht ungleich der Situation der 1930er Jahre nicht auf „gesichertem" nationalstaatlichem, sondern „ungesichertem" exterritorialem Terrain. *De jure* ist keine Regierung oder ihre Zentralbank verpflichtet, den Xeno-Kreditmärkten aus Liquiditäts- oder Refinanzierungsengpässen zu helfen. Sie *können* es tun, *müssen* es aber nicht! Und völlig unklar ist beispielsweise, was geschehen würde, wenn immer mehr „insolvente" Über-Schuldungsländer zum Selbsthilfe-Mittel eines „Zahlungsstreiks" griffen.

Das einzige, was *de facto* insolvente Schwellen- und andere Länder derzeit daran hindert, diese autonome Selbst-Streichung ihrer ohnehin unbezahlbar gewordenen externen Schulden zu verfügen (durch Einstellung des Schuldendienstes mit oder ohne förmliche Bankrott-Erklärung), sind die „Sanktionsklauseln" der *multilateralen* EF, wonach sich selber für bankrott, illiquide oder zahlungsunfähig erklärende Schuldner-Länder auch ihre bisherige WB- und IWF-Kreditwürdigkeit verlören. Nur ist es eine offene Frage, wie lange WB und IWF „ihrer" Sanktionsklauseln noch Geltung verschaffen können, wenn auch ihre Eigen-Liquidität durch immer mehr Insolvenzen ihrer für bislang „kreditwürdig" erachteten Kundschaft in Frage gestellt würde.

Die gegenwärtige Lage ist somit durch zwei „Einmaligkeiten" von der aus den 30er Jahren bekannten Situation unterschieden: Zwar ist heute, wie damals nicht der Ohlin-, sondern der Keynes-Fall akut; nicht der mögliche Real-Transfer „befiehlt" dem für seine Abwicklung notwendigen Finanz-Transfer, sondern: *der aufgelaufene* Finanztransfer *blockiert den angestrebten Real-Transfer.* Diese Gefahrenlage bedroht erstens den Fortbestand der liberalen Weltmarkt-Verfassung, denn zum Zahlungsstreik der Schuldner-Nationen gehört nicht nur die „Bewirtschaftung" ihrer Importe, sondern (als unvermeidliche Retorsionsmaßnahme) auch die „Schließung" ihrer Exportmärkte. Sie bedroht zweiten den Fortbestand der privat-verfaßten Xeno-Kreditbanken selber, denn diese können nicht erwarten (obwohl sie es tun), daß ihre „faul" gewordenen Aktiven verstaatlicht, ihre Passiven — in Sonderheit ihr Eigen-Kapital — uneingeschränkt privat belassen werden.

Die Überschuldung immer neuer und wichtiger Partner der Weltwirtschaft aber bedroht drittens und noch gefährlicher, die realen Wachstumsprozesse in Schuldner- *und* Gläubigerländern. Selbst wenn es gelänge, den Zahlungsstreik der Schuldner mit allen seinen Konsequenzen zu vermeiden, z. B. durch eine umfassende Konsolidierungsregelung für alle hochverschuldeten Schwellenländer, müßten diese bei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

voller Bedienung (Verzinsung und Tilgung) immer größere Teile ihres inneren Realprozesses der Inlandsabsorption entziehen. Sie müssen sich also selber „export(überschuß)lastig" machen, womit dem inneren Realeinkommen Kreislauf und Lebensstandard dieser Länder noch mehr Subsistenzmittel entzogen würden. Diese Schuldnerländer müßten also (noch mehr) hungern (als bisher), nur um ihre („festgeschriebenen") Schulden zu bezahlen!

In den Gläubigerländern aber müßten diese Zwangs-Exportüberschüsse der Schuldnerländer wiederum „vermarktet" werden, was diese auf Dekaden hinaus auf hohe *Import*überschüsse (und *Exportsubstitution*) festlegte, mit denen sie ihre eigenen (internen) Wachstums- und Beschäftigungsdefizite nur vergrößern — nicht verkleinern könnten.

Die Xeno-Kreditbanken, als selbst-ernannte Geschäftsführer des Welt-Finanz-Systems, haben zwar diese „unhaltbare" Situation weitgehend geschaffen und verursacht. Aber gerade weil deren unabsehbare Folgen — und Sozialkosten — nicht nur sie selber betreffen, sondern auf die Gesamt-Ökonomie „ihrer" Heimatländer zurück- und durchschlagen, steckt — perverserweise — in ihren immer lauter (und besorgter) vorgetragenen Forderungen, wonach ihre illiquide gewordenen privaten Finanz-Forderungen einen „Anspruch" auf Umwandlung in öffentliche (und dann zu konsolidierende) Finanz-Forderungen begründen, eine sowohl funktional wie politisch nicht abzuweisende Berechtigung. Denn den Preis eines Banken-Zusammenbruchs müßten wie in den 30er Jahren „alle" Einkommensbezieher (Sparer wie Steuerzahler) tragen.

Spät — und hoffentlich nicht zu spät — erweist sich, daß der 1973 mit der Suspension des Weltwährungssystems von Bretton Woods eingeschlagene Weg der Privatisierung und Endogenisierung der Welt-Liquiditätsproduktion, ihrer Verteilung und Konditionen, ein Weg in die Sackgasse war. Man beseitigte die von Ohlin aufgezeigte *Norm* und *Begrenzung* jeden Finanz-Transferprozesses, in dem man ihn instrumental und politisch vom realen Ersparnis- und Ressourcen-Aufbringungspotential in den Gläubigerländern löste. Der daraus aufgelaufene — und gigantische — Überhang des finanziellen über den realen Transferbedarf aber stellt einen neuen (nur ungleichen brisanteren) „Keynes-Fall" dar. Besteht man auf *shylock*-artiger Bedienung des Schuldendienstes (gar auf Abtragung des Schuldenberges), wird die Real-Krise „total" — die Gläubigerländer müßten in eine weder real noch politisch zu bewältigende gewaltige Netto-*Passivierung* ihrer Leistungsbilanzen einwilligen, um die für die Entschuldung notwendigen Leistungsbilanz-*überschüsse* „ihrer" Schuldner zu ermöglichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da käme — wie im Keynes-Vorschlag von 1929 — die Streichung dieser Schulden für Gläubiger *und* Schuldner billiger! Und wie wäre es mit einer mittleren Lösung — wie die zur Zeit erwogene Streichung (oder Konsolidierung) der zunächst ausstehenden Schuldendienstfälligkeiten? Wir werden auf diesen Punkt sogleich zurückkommen.

Der EF aber stellt sich aus Finanzkrise und sich abzeichnendem Ende (eines hoffentlich nicht allzu abrupten) des privaten kommerziellen Kapitalflusses in die Entwicklungsländer eine alte Ordnungsaufgabe neu: Sie muß ihr ungeregeltes Konkurrenz-Verhältnis zu den privaten Finanz-Transfer-Mechanismen und Intermediären (vor allem den Xeno-Kreditbanken) neu bestimmen, will sie weder zur Selbst-Hilfe gefährdeter Gläubigerbanken denaturieren, noch zur Perpetuierung des inneren und äußeren Finanzmangels in den Entwicklungsländern beitragen. Was ist das — auf die EF bezogen — Fazit?

Hält man angesichts der Perspektivlosigkeit für ein neues und besser verfaßtes Welt-Währungssystem in naher und krisenhafter Zukunft am bilateralen Modell öffentlich finanzierter und garantierter EF fest, rückt das Konditionenproblem wieder in den Mittelpunkt. Soll und darf die EF, die „konditionsfrei" in den nationalen Budgets aufgebracht, wie in der Vergangenheit auch in Zukunft so weich wie möglich vergeben werden? Und wie ist der Ohlinschen Norm einer möglichst *ex ante*-Gleichrichtung von Finanz-Transfer und realen Aufbringungsmöglichkeiten in den Geberländern, vor allem aber (und viel entscheidender) der realen vernünftigen Absorptionskapazität in den Empfängerländern dieser Finanz-Hilfe besser als in der Vergangenheit zu entsprechen?

3. Schulden-Streichen, Konsolidieren oder De-Konvertibilisieren?

Die Finanzkrise der bei immer mehr Schwellenländern einfrierenden privaten Kreditforderungen läßt im Prinzip zu ihrer Lösung nur *zwei* Optionen offen: *entweder* werden diese uneinbringlich gewordenen Finanzforderungen bis auf einen — realistischerweise abtragbaren — Sockel „abgeschrieben", *oder* die Gläubiger verlängern deren Finanzierungsfristen, „konsolidieren" diese Schulden resp. kombinieren beide Optionen: sie streichen *und* konsolidieren Schulden. Nur muß man die mit beiden Optionen verbundenen Konsequenzen klar sehen und abwägen.

Die *Schuldenstreichung* entlastet zwar den Realtransfer und -prozeß in Gläubiger- wie Schuldnerländern am nachhaltigsten; erstere müssen keine wachstums- und beschäftigungsmindernden Importüberschüsse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verkraften, letztere keine Realopfer und Fehlstrukturierungen ihres inneren Nachholprozesses befürchten. Nur schafft diese Methode der nachträglichen Umbuchung kommerzieller EF in eigentliche und öffentliche EF (durch die die bisherige „Unter-Erfüllung" bisheriger EF-Ziele im Nachhinein korrigiert würde) ein ganz neues Problem des internen Risikoausgleichs *in* den Gläubigerländern: Schuldenstreichungen, wie sie Keynes 1929 für die deutschen und österreichischen Reparationsschulden anregte, sind bei öffentlichen Gläubigern leicht möglich. Im Falle der Übernahme *privater* Forderungen in ein solches Schema müßten diese aber erst „verstaatlicht" werden, womit die EF auf Jahrzehnte hinaus für Neu- und Netto-Transfer ausfiele. Die Privat-Forderungen der Banken und ihre Risiken müßten „sozialisiert" werden.

Und wie sieht es mit der zweiten Methode; der *Schuldenkonsolidierung* aus? Sie bedeutet im Prinzip nichts anderes als eine neue Inflationierung, wie auch immer die gewählte Finanzierungstechnik aussieht. Entweder gewähren die Gläubigerbanken selber diese Neu-Kredite, um ihre illiquide gewordenen Alt-Kredite zu verlängern oder irgendeine „übergeordnete" Instanz tut dies: IWF oder WB kauft diese Alt-Kredite der Banken auf (natürlich über nichts anderes als über neu-geschaffene Kreditfazilitäten) und zahlt die Gläubigerbanken aus, die auf diese Weise wieder liquide werden. In beiden Fällen aber wird welt-wirtschaftliche Liquidität *neu* geschaffen, ohne daß — oder richtiger — *damit* sich real nichts tut. „Konsolidieren" heißt also auch zugleich „inflationieren".

Es steht zur Lösung der jetzigen Finanzkrise zwischen „Nord" und „Süd" somit nur die Alternative zur Verfügung:

— entweder die eingefrorenen privaten Finanzforderungen, resp. ihre Risiken zu *sozialisieren,* mit oder ohne Teil-Verstaatlichung der davon betroffenen Banken,

— oder die Weltwirtschaft aufs Neue zu *reflationieren,* was allerdings bei Stagnation und freien, unterbeschäftigten Potentialen nicht ganz so preis-virulent ist oder wäre wie in Boom-Zeiten.

Tertium non datur!

Was soll, was könnte zweckmäßigerweise geschehen?

Eine vernünftige Mischung aus beiden Verfahren könnte im Wege einer *De-Konvertibilisierung* der externen Entwicklungsländer-Schulden gesucht und gefunden werden. Denn schließlich sind in dieser Krise

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ja nur die *externen,* nicht die *internen* Finanzreserven der Schwellenländer blockiert. Das würde bedeuten: Die Alt-Schulden werden in *einheimischer* Währung bedient (verzinst und getilgt) und einem *Gegenwert*-Mittel-Finanzierungsfonds zugeführt, der für prioritäre und mit der EF-Administration der Geberländer abgestimmte Inlandsprogramme und -Projekte eingesetzt wird. In Höhe der Zins- und Tilgungseingänge auf diesen (möglichst bei den Zentralbanken der Schuldnerländer geführten und überwachten) *Gegenwert-Konten* werden den „Müttern" der notleidend gewordenen (exterritorialen) Xeno-Kreditbanken, ebenfalls in deren einheimischer Währung, die zwar bedienten, nicht aber transferierten Beträge ausgezahlt. Die Frage ist nur: von wem und aus welchen Mitteln? Will man die bilaterale EF, also das national-staatliche EF-Budget von diesem Rückgriff freihalten, bleibt letztlich nur die Zentralbank der Mutter-Banken übrig — im Falle der Bundesrepublik also die Deutsche Bundesbank. Es wäre somit die neue, den Finanzkollaps vermeidende Aufgabe der Gläubiger-Zentralbanken, „ihren" Privat-Gläubigerbanken den von Land zu Land und Währung zu Währung „untransferabel" gewordenen Gegenwertbetrag in einheimischer Währung auszuzahlen: zumindest in — ihren Fortbestand sichernden — Teilbeträgen.

Wie inflatorisch (und damit ordnungspolitisch untragbar) wäre eine solche Re-Liquidisierung des durch seine überdimensionierte Kreditgewährung an Schwellenländer festgefahrenen Privat-Banksystems? Sie wäre solange inflationsneutral und im Einklang mit dem öffentlichen (in der nationalen Zentralbank-Gesetzgebung aller westlichen Industrieländer niedergelegten) Auftrag, das inländische Bankensystem liquide und damit funktionstüchtig zu erhalten, wie diese zusätzlichen Liquiditäts- und Refinanzierungshilfen an Banken zweckgebunden zum Abbau eigener Inter-Bank-Verschuldung (also zur eigenen Schuldentilgung) eingesetzt würden.

Die aufgelaufene inter- und transnationale Kreditpyramide kann, wenn überhaupt, nur noch durch ihre konsequente De-Konvertibilisierung abgetragen und damit weltwirtschaftlich wie auch volkswirtschaftlich entschärft werden. Denn nur ein geordneter und zentralbanklich überwachter und regulierter Entschuldungsprozeß kann in der gegenwärtigen Lage panik- und real-krisenfrei einem „big crash" zuvorkommen, dessen Dimensionen und Folgen ungleich schlimmer wären als in den 30er Jahren.

Gleichzeitig wären mit diesem Modell eines „gespaltenen" Moratoriums wesentliche Konditionen-Kriterien einer künftigen und ebenfalls effizienten EF etabliert, von denen (abschließend) die Rede sein soll.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Ein altes Entwicklungsfinanzierungs-Modell neu betrachtet[11]

1. Trennung externer von interner Entwicklungsfinanzierung

Angenommen, es gelänge, das Problem der alten Schuldenlast in der einen oder anderen Form (am zweckmäßigsten durch De-Konvertibilisierung oder Teil-Sozialisierung der Finanzierungsrisiken) zu lösen, wie sähe danach die Zukunft einer künftig besser als in der Vergangenheit konditionierten EF aus? Oder richtiger: Wie sollte sie im Lichte der gemachten und analysierten Erfahrungen aussehen?

Hier bietet sich die Wiederaufnahme eines EF-Modells an, das unter anderem Namen in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg die zerrütteten Finanzbeziehungen der damaligen Industrieländer untereinander neu geordnet und wieder aufgebaut hat und das wie kein anderes Modell zwischenstaatlichen Kapitalverkehrs die theoretische Lehre der Transferdebatte von 1929 in die Praxis umgesetzt hat: der sogenannte Marshall-Plan der USA an das in der OEEC — damals noch ohne D — formierte West-Europa. Sein Essential war die Umkehrung der traditionellen Reihenfolge von Finanz- und Realtransfer. Im Marshall-Plan-Modell „führte" der Real- und „folgte" der Finanztransfers, die EF wurde *real* angeboten: in benötigten Gütern und Diensten (Subsistenzmitteln); finanzielle Rück-Transferverpflichtungen (Rückzahlungen) wurden nicht gleich, sondern später vereinbart — nach Maßgabe der individuellen Budget- und Zahlungsbilanzverfassung der begünstigten Länder.

Dieses ebenso einfache wie situationsgerechte Modell vermied von Beginn an jede finanzielle Überbelastung, jeden Finanztransfer-Überhang über das verfügbare Realtransfer-Potential und somit bereits vom Ansatz her jede Finanzkrise. Im Gegenteil: es entlastete die kriegs- und kriegsfolgenbelasteten Zahlungsbilanzen aller Empfängerländer.

Darüber hinaus aber leistete der Marshall-Plan einen substantiellen Beitrag zum Aus- und Aufbau eines leistungsfähigen inneren Finanzwesens ohne schädlichen Konditionen- und Verdrängungswettbewerb gegenüber dem inneren Real-Kapitalbildungsprozeß. Denn die real transferierten Güter und Dienste wurden dem Land „geschenkt", nicht aber dem End-Verbraucher oder -investor der Ressourcen. Dieser

---

[11] Siehe hierzu *W. Hankel* and *J. Knoop,* Outlines of an EEC-Development Aid Programme for the Central American and Caribbean Region: Promotion of Self-Help for the Improvement of the Regional Structure by Using Existing Internal Development Potential, PROIND, Cologne, Sept. 1982 (Consultant Report).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mußte nämlich die dem Land zunächst geschenkweise überlassenen Ressourcen „kaufen", zu landesüblichen Preisen, wodurch a) Begünstigungen vermieden wurden, es b) gleichzeitig zur Akkumulation von nanationalen Finanzreserven, sog. Gegenwertfonds, kam, die als nucleus eines späteren leistungsfähigen Geld- und Kapitalmarktes wirkten.

Die Marshall-Plan-Hilfe kombinierte also drei Entwicklungseffekte: 1. sie stärkte die Zahlungsbilanz, 2. sie finanzierte innere Vorrang-Investitionen und -Programme (u. a. die ersten Beschäftigungsprogramme nach der Währungsreform) und entlastete so Budget und Kapitalmarkt und wirkte 3. durch den revolvierenden Krediteinsatz seiner Gegenwert-Mittel im Sinne eines institutionellen Kapitalmarkt-Surrogats, ohne daß davon wegen des Prinzips der Konditionen-Neutralität Negativ-Wirkungen auf das innere Spar-Potential ausgingen. Die Frage ist, ob sich das derzeitige System teils bilateraler, teils multilateraler EF der Industrieländer einem Verfahren analog dem des Marshall-Planes der USA Ende der 40er, Anfang der 50er Jahre anpassen läßt.

Zu diesem Zweck müßte der EF-Bedarf pro Empfängerland nicht „finanziell" (in Kreditbeträgen), sondern „real" (in Quantität und Marktwert der benötigten Import-Güter) kalkuliert und die Konditionen dieser Hilfe in ihre externe Transfer- und ihre interne (nichttransferable) Gegenwert-Komponente zerlegt („gesplittet") werden. Im Idealfall würde der Devisentransfer dem Empfängerland erlassen (geschenkt) und der Gegenwert in einheimischer Währung für revolvierende Kreditprogramme zur Finanzierung vorrangiger Entwicklungsprogramme und/oder -projekte freigegeben werden.

2. Innere Entwicklungsfinanzierung ohne äußere Verschuldung

Wie praktikabel wäre ein solches Verfahren der inneren EF ohne äußere Verschuldung? Es wird u. a. von der EG-Kommission (gem. ihrer Richtlinie vom November 1981) für die EF an die assoziierten Länder und neuerdings für die Sonderprogramme zugunsten nicht-assoziierter Entwicklungsländer (z. B. Mitgliedsländer des Zentral-Amerikanischen Gemeinsamen Marktes und einzelne Karibik-Länder, wie Haiti und Domenikanische Republik) angewendet.

Die Vorteile liegen auf der Hand: Das Transfer- oder äußere Verschuldungsproblem tritt gar nicht erst auf, es entfällt ab ovo; der benötigte Liefer- (= Import)bedarf der Entwicklungsländer kann von den Geberländern, je nach Verfassung ihrer Zahlungsbilanz, an eigene Exporte gebunden oder ungebunden, angeboten werden, was entweder nationale oder internationale Ausschreibungsverfahren voraussetzt. Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklungsländer würden motiviert, durch *eigene Zuschüsse* zu den von ihnen verwalteten Gegenwertfonds ein eigenes leistungsfähiges inneres Finanzwesen (Banken und Fiskalsysteme) aufzubauen, wobei die Gegenwertfonds mit der Zeit von Finanzierungs- und Refinanzierungszentren des einheimischen Geld- und Real-Kapitalprozesses aufrücken würden. Das innere Entwicklungspotential könnte besser als je in der Vergangenheit und vor allem frei von real- wie finanzwirtschaftlich retardierenden Belastungen erschlossen werden. Die EF hörte endlich auf, eine schwer definierbare Mixtur aus öffentlichem und privatem, national-staatlichem und supranationalem Kapitalexport, Wirtschaftsförderung und Strukturkonservierung im Geberland und kontraproduktiver Dualismus-Begünstigung im Nehmerland zu sein. Sie würde erstmals in ihrer fast 40jährigen Geschichte klar und widerspruchsfrei in Formen, Konditionen und Zielen. Erst danach könnte und würde sie ihren meßbaren Wert und Erfolg erkennen lassen — ein Ziel „aufs Innigste zu wünschen"!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zu dem Vortrag: Die Finanzkrise zwischen Nord und Süd — Gründe, Lehren, Schlußfolgerungen (W. Hankel)

Von *Jörn Altmann*, Sigmaringen

I. Zur Situation

1. Einige Anmerkungen

Die finanzielle Krisensituation zwischen Nord und Süd wird mit immer neuen Meldungen über latent oder akut umschuldungsreife Länder beschrieben. Angesichts der Vielzahl verläßlicher und im großen und ganzen übereinstimmender Daten erscheint es müßig, an dieser Stelle erneut eine umfassende Faktenbeschreibung vorzunehmen. Auch Wilhelm Hankel verzichtet weitgehend auf Details und beschränkt sich auf eine globale Darstellung. Dennoch muß hervorgehoben werden, daß unabhängig von individuellen Länderschicksalen bereits bei regionaler Differenzierung deutliche Unterschiede festzustellen sind. Der Löwenanteil der Finanzkrise zwischen Nord und Süd ist dem lateinamerikanischen Kontinent zuzuordnen; durch nur einige wenige Länder ist das schon seit langem bestehende, bekannte, aber oft verdrängte Verschuldungsproblem der Entwicklungsländer zu einer konkreten Bedrohung des Weltfinanzsystems geworden.

Hankel interpretiert die Finanzkrise im wesentlichen als Rückzahlungsproblem überschuldeter Länder. Zweifellos ist dies auch der derzeit dominierende Aspekt. Ein anderer Gesichtspunkt — auf den Hankel natürlich auch eingeht — soll hier eingangs besonders hervorgehoben werden: Das zukünftige Problem der Mittelaufbringung für die Entwicklungsländer im allgemeinen und für die ärmsten Länder im besonderen.

Es ist zu befürchten, daß das treffend als *Lemming-Effekt* zu beschreibende Verhalten der Euro- bzw. Xeno-Banken bei der bisherigen Kreditvergabe in einen ebenso lemming-artigen ungeordneten Rückzug aus der Kreditverflechtung mit Entwicklungsländern umschlagen wird. Besonders gefährlich sind dabei die international üblichen 'cross default'-Klauseln, die es einem Gläubiger ermöglichen, seinen Kredit zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kündigen, wenn der Schuldner irgend einem anderen Gläubiger gegenüber in Verzug gerät. Und nicht nur dies: Offensichtlich beginnen die Banken, sich auch untereinander zu mißtrauen, so daß insbesondere kleinere Banken und solche mit ‚Klumpenrisiken' Probleme bei der Refinanzierung bekommen mögen.

Ein Versiegen oder Dünnerwerden des bisher gewohnten Kreditstroms, so wie es sich bereits heute deutlich abzeichnet, dürfte manches Land — unabhängig von Schuldendienstproblemen — vor unlösbare Finanzierungsprobleme im Hinblick auf unabweisbaren Importbedarf stellen. In solchen Fällen ist der gängige Hinweis auf erforderliche devisensparende, binnen-orientierte Strukturänderungen wenig hilfreich. Dieser Aspekt der Finanzkrise zwischen Nord und Süd, nämlich wie einem durch finanzielle Restriktionen ausgelösten, sich *abwärts* kumulierenden Prozeß nicht nur innerhalb der Entwicklungsländer, sondern auch der in diesen Strudel geratenden Industrieländer zu begegnen wäre, bleibt in Hankels Ausführungen zu den möglichen Lösungsansätzen zu sehr im Hintergrund. Die globale Finanzkrise der Weltwirtschaft ist auch Ausdruck der zugrunde liegenden, sich disproportional und asymmetrisch auswirkenden Entwicklungskrise — und Finanzierungsmodelle können nur im Zusammenhang mit Entwicklungsstrategien gesehen werden.

2. Erklärung von Leistungsbilanzdefiziten

Hankels Hinweis auf die Relevanz der Transferdebatte zwischen Keynes und Ohlin ist zu begrüßen, denn sie liegt vielen Analysen unausgesprochen zugrunde. In diesem Zusammenhang ist aber auch die immer wiederkehrende Debatte um den Charakter der Leistungsbilanzdefizite der Entwicklungsländer zu sehen[1]. Zwei Positionen stehen sich hierbei gegenüber:

(1) Es handelt sich um ein strukturelles Problem, das weitgehend exogen determiniert ist und sich daher der unmittelbaren Beeinflussung durch das betroffene Land entzieht. Aus dem Bestreben, den Ent-

[1] Nebenbei gesagt: Auch ein so ausgewiesener Wissenschaftler und Praktiker wie *Hankel* ist nicht ganz gegen die Gefahr gefeit, bestimmte Elemente der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung durch unscharfe Formulierungen fälschlicherweise als synonym erscheinen zu lassen. Zur Sicherheit sei daher gesagt, daß Handels- und Dienstleistungsbilanz den Außenbeitrag zum Sozialprodukt ergeben, der zusammen mit der Transferbilanz die Leistungsbilanz oder Bilanz der laufenden Posten ergibt. Obgleich sachlich falsch, wird in der Literatur häufig von der Transferbilanz abstrahiert und Außenbeitrag mit Leistungsbilanz gleichgesetzt. Leistungs-, Kapital- und Devisenbilanz ergeben zusammen die Zahlungsbilanz, die *immer* ausgeglichen ist. Ein Defizit kann sich nur bei Teilbilanzen ergeben — und es muß jeweils definiert werden, welche dabei zusammengefaßt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wicklungsrückstand gegenüber den Industrieländern zu vermindern, ergibt sich ein Importbedarf (zum Teil allein aufgrund einer Nahrungsmittellücke), der mit den Exporterlösen nicht zu finanzieren ist. Die verbleibende Lücke (der negative Außenbeitrag) ist durch internationale Transfers und — sofern diese nicht ausreichen — durch internationale Kredite zu schließen. Kurz: Das strukturelle Leistungsbilanzdefizit determiniert die Verschuldung.

(2) Genau umgekehrt wird argumentiert, indem man sagt, daß nur derjenige Schulden machen und damit ein Leistungsbilanzdefizit realisieren kann, dem ein Kredit eingeräumt wird.

Rein finanzierungstechnisch ist die letztere Position zwar richtig, aber sie ist nicht nur unmoralisch — was an sich kein zwingendes Gegenargument ist —, sondern erfaßt das Problem nur unvollständig. Aus einem Vergleich von gewünschter mit tatsächlicher Situation im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs ergibt sich die potentielle Struktur des Außenbeitrags eines Landes. Ob und in welchem Maße das potentielle Defizit realisiert wird, ist allein eine Frage der neben Exporterlösen und Transfers zur Verfügung stehenden externen Kredite. Insofern besteht hier eine gewisse zirkuläre Verursachung: Das Wissen um den möglichen Zugang zu externer Liquidität bestimmt ein potentielles Defizit — und dieses wird durch konkrete Inanspruchnahme externer Liquidität realisiert.

Weil Verschuldung somit Ursache und Symptom zugleich ist, kann man von einem „Januskopf der Kredite" sprechen: Auf der einen Seite ermöglichen sie die Realisierung benötigter Importe, auf der anderen Seite regen sie zu Importen an, die andernfalls unterblieben wären. Es dürfte aber keinen Zweifel daran geben, daß die meisten Entwicklungsländer einen enormen objektiven Importbedarf haben, so daß man zu Recht von einem strukturellen Defizit spricht. Insofern ist es z. B. schlicht zynisch zu sagen: „Der Einfuhr-‚Bedarf' einer armen Volkswirtschaft ist für den Saldo der Leistungsbilanz unerheblich, genauso unerheblich wie der Nahrungsbedarf eines armen Hungernden für seine tatsächliche Nahrungsaufnahme[2]."

II. Zu den Ursachen

Während Hankel insbesondere die *monetären* Ursachen des Verschuldungsproblems der Entwicklungsländer herausstreicht (u. a. Liquiditätsentstehung auf den Xeno-Märkten. Verschärfung der Kreditkon-

[2] *F. W. Meyer:* Zahlungsbilanzprobleme der Entwicklungsländer, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 14, 1963, S. 364.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ditionen), sollten die güterwirtschaftlichen und entwicklungsbedingten Ursachen nicht zu kurz kommen. Ich werde sie hier unter den Gesichtspunkten Liquiditätsbedarf und Liquiditätsverfügbarkeit umreißen.

1. Erhöhung des Liquiditätsbedarfs

Eine Erhöhung des Liquiditätsbedarfs ergibt sich einmal durch den Anstieg der Importe. Dies wird quantitativ insbesondere durch die Festlegung von (häufig sehr ehrgeizigen) Entwicklungszielen und die Anwendung entsprechender (der Faktorverfügbarkeit oft nicht angemessener) Technologien bestimmt. In engem Zusammenhang hiermit steht die Tatsache, daß aufgenommene Mittel oft nicht produktiv verwendet, sondern in exzessivem Staatsverbrauch vergeudet werden. (Spektakuläre Beispiele dafür, daß knappe Devisen im wahrsten Sinne des Wortes verschleudert werden, liefert nicht nur Zaire). Was — abgesehen von einem allgemeinen konsumtiven Versickern von Krediten — in (fast) allen Entwicklungsländern förmlich ins Auge springt, ist das Ausmaß der Militärausgaben. Wenn Länder wie Somalia, Mauretanien oder Pakistan, die zu den ärmsten der Welt zählen, zwischen fünf und über zehn Prozent ihres Bruttosozialprodukts für *Militärausgaben* verwenden, dann dürfte deutlich werden, was hiermit gemeint ist. Insgesamt sind die Militärausgaben der Entwicklungsländer fast viermal so hoch wie die ihnen zufließenden Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit[3].

Auf der Importseite kommt die Preiskomponente hinzu, wobei insbesondere die Rohölverteuerung, aber auch — und nicht nur als Folge der Ölpreisentwicklung — eine allgemeine Verteuerung der Importgüter aus Industrieländern zu Buche schlägt. Wenn vielfach die Verteuerung des Erdöls als wesentlicher Einflußfaktor für die Verschuldungskrise herausgestellt wird, so wird damit aber die Bedeutung dieses Faktors überzeichnet. Einmal ist festzuhalten, daß ein großer Teil der Zunahme der internationalen Verschuldung der Entwicklungsländer zeitlich vor der ersten Ölkrise zu datieren ist und daß auch OPEC-Länder (so Mexico und Algerien) von Zahlungskrisen betroffen sind. Zum anderen geht ein großer Teil des Importsogs — wie bereits angesprochen — auf eine weder den finanziellen Möglichkeiten noch den realen Gegebenheiten angemessene *Struktur der Industrialisierung* zurück. Die Verantwortung für damit zusammenhängende Fehlentscheidungen (und somit nicht strukturell bedingte Defizite) kann im

[3] Vgl. die zitierten Quellen in BMZ: Entwicklungspolitik, Jahresbericht 1981, S. 41 sowie *R. L. Sivard:* World Military and Social Expenditures 1981, Leesburg, Virginia 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sinne einer „Sündenbock-Theorie" der Ölpreisentwicklung nicht allein zugeschoben werden.

Äußerst bedeutsam, wenn nicht folgenschwerer war der *Konditionenschock*[4], der sich aus kürzeren Kreidtlaufzeiten und höheren Zinsen ergab (siehe 'roll-over'-Kredite). Der Zinseffekt resultiert nicht allein aus dem angeschwollenen Volumen kommerzieller Kredite, sondern auch aus zinsmäßig härteren Bedingungen ansonsten eher als altruistisch angesehener Kreditgeber — so wie es z. B. bei den höheren Kredittranchen des IWF der Fall ist, die zudem noch mit wirtschaftspolitischen Restriktionen gekoppelt sind.

Je größer der Anteil zufließender Devisen ist, der praktisch ohne Verzögerung sofort wieder als Schuldendienst abfließt — nach Angaben der New Yorker Morgan Guaranty Trust für Mexiko 85 % der Exporterlöse, Venezuela 79 %, Argentinien deutlich über 100 % (!) — desto größer wird die Gefahr interner Wirtschaftsabschwächung durch sinkende Investitionstätigkeit und sinkende allgemeine Nachfrage. Dies wiederum bedroht die Exporterlösaussichten, so daß sich tendenziell die Finanzierungslücke vergrößert und eine stärkere Kreditfinanzierung erforderlich wird, womit sich auch dieser Teufelskreis gedanklich schließt.

2. Verminderung des Devisenaufkommens

Auf der Einnahmeseite schlägt der Verfall wichtiger Rohstoffpreise zu Buch, ebenso wie der Rückgang der mengenmäßigen Nachfrage nach Exportgütern der Entwicklungsländer. Letzteres ist zurückzuführen auf eine rezessionsbedingte Nachfrageabschwächung in den Industrieländern sowie auf deren — stark rezessionsbedingten — Protektionismus. Angesichts der gegebenen Wirtschaftsstruktur der Entwicklungsländer und des vergleichsweise geringen Handelsvolumens konnten diese Effekte auch nicht durch den „Süd-Süd-Handel" aufgefangen werden.

Die Entwicklung der Exporterlöse sowohl hinsichtlich der mengenmäßigen als auch der preislichen Komponente ist zwar für ein Land nur ungenau abzuschätzen; doch viele kreditsuchenden Länder sind wohl ganz offensichtlich von zu optimistischen Szenarien ausgegangen. Zwar ist es möglich, detaillierte Entwicklungspläne und damit korrespondierende Finanzierungs- und Tilgungspläne auch über die mittlere Frist aufzustellen, doch beruhen diese auf Prämissen, die sich in der Realität eben oft nicht wie geplant realisieren. Analoges gilt natürlich auch für die Importseite.

---

[4] Vgl. hierzu auch den Beitrag von *Alexander Schubert* in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Finanzierungslücke der Entwicklungsländer im Hinblick auf den negativen Außenbeitrag wurde und wird nicht annähernd durch Transfers gedeckt, so daß eine externe Verschuldung zwangsläufig ist — und zwar um so mehr bei kommerziellen Gläubigern, je unattraktiver die mit einer Kreditaufnahme beim IWF verbundenen Bedingungen sind. (Nicht unerwähnt bleiben soll die Tatsache, daß die Entwicklungshilfe-Leistungen des Ostblocks nur rund 0,06 % ihres Bruttosozialprodukts ausmachen; allerdings berechtigt dies die westlichen Geberländer in keiner Weise zu Selbstgefälligkeit).

3. Politische Instabilität und autoritäre Strukturen

Ein nicht unwesentlicher Aspekt im Zusammenhang mit der unproduktiven Verwendung kreditierter Mittel ist auch in der politischen Struktur vieler Entwicklungsländer zu sehen. Dies gilt in zweierlei Hinsicht: Je instabiler die Position einer Regierung ist — und je eher für sie gilt, daß sie nur einmal, und dann nie wieder an der Macht sein wird ("they never come back") — desto größer ist die Gefahr, daß langfristige Produktivitätsüberlegungen bei der Mittelverwendung außer acht bleiben. Beispiele von Politikern, die sich selbst repräsentative Denkmäler setzen, oder von Ländern, die eine unangemessen schnelle Industrialisierung mit hohem Importsog und geringen Exportwirkungen forcieren, gibt es in großer Zahl. Diese Problematik wird noch verschärft, wenn es keine funktionierende haushaltsrechtliche Kontrolle gibt, die über Aufstellung und Einhaltung von Staatsbudgets wachen könnte. Und selbst wenn dies in gewissem Umfang gegeben ist, käme bei instabiler politischer Lage wiederum die Gefahr der ‚Nach mir die Sintflut'-Haltung auf.

Wenn die Existenz (labiler) autoritärer Strukturen bereits unter dem Gesichtspunkt unproduktiver Mittelverwendung bedenklich ist, so werden sie andererseits aber auch und gerade durch die Praxis der Kreditvergabe internationaler Organisationen gefördert. Wenn beispielsweise der Internationale Währungsfonds (IWF) Kredite an die Erfüllung wirtschaftspolitischer Bedingungen knüpft, dann fördert dies autoritäre Strukturen bzw. setzt sie sogar voraus, da sie Maßnahmen- und Zielkontrolle erleichtern, wenn auch nicht garantieren. Eine Regierung wird sich gegenüber dem internationalen Kreditgeber aus drei Gründen um Erfüllung der Bedingungen bemühen: Erstens — dies sei unterstellt —, weil es ihr um konkrete volkswirtschaftliche Erfolge geht, zweitens, um den zugesagten Kredit nicht zu gefährden, und drittens, weil die Kreditgewährung das 'standing' des betreffenden Landes erhöht und ergänzende Kreditaufnahmen erleichtert. Solche Kredite aber sind oft ohne nennenswerte Verwendungsauflagen zugänglich und kön-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen so auch konsumtiven Verwendungen zugeführt werden, denen sich der IWF z. B. verschließen würde.

4. Gläubigerfehler: Das Länderrisiko

Für die Verschuldungskrise sind sowohl Gläubiger- als auch Schuldnerfehler ursächlich. Auf der Kreditnehmerseite ist vor allem — wie bereits erwähnt — die mit einer Kreditfinanzierung unvereinbare Mittelverwendung hervorzuheben. Zu diesem Punkt hält sich Hankel zu sehr zurück. Wenn (Staats-)Konsum über externe Kredite finanziert wird, ohne daß geeignete Refinanzierungsmöglichkeiten bestehen, was bei unzureichenden Exporterfolgen und fehlender Konvertibilität der Inlandswährung eben der Fall ist, dann ist die Verschuldungskrise zwangsläufig und vorhersehbar.

Der wichtigste Fehler kommerzieller Gläubiger liegt wohl in der jeweils unzureichenden Risikoanalyse, was insbesondere die Gesamt-Schuldensituation eines Landes betrifft. Dieser Fehler und der Lemming-Effekt gehen dann letztendlich eindeutig zu Lasten der Kreditgeber. Ein Exkurs zur Länderbeurteilung sei hier gestattet.

Exkurs:

Private Banken legen bei der Beurteilung des Auslandsrisikos neben der mikroökonomischen Rentabilität auch ein ‚Länder-Rating' zugrunde, das sie entweder selbst entwickeln oder aber übernehmen. Einige dieser Länderlisten sind international renommiert, so daß ihnen eine nicht unerhebliche Signalfunktion zukommt. Die Listen kommen auf unterschiedliche Weise zustande, wobei zwischen direkten und indirekten Methoden zu unterscheiden ist.

Der 'Institutional Investor' beispielsweise befragt zwischen 75 und 100 international tätige Banken nach ihrer Einschätzung der Kreditwürdigkeit einzelner Länder, wobei dies auf einer Skala von 0 bis 100 (max.) kardinalisiert wird. Diese Angaben werden jeweils mit der Bedeutung der beurteilenden Bank ('standing') gewichtet. Neben einem globalen rating werden auch regionale ratings entwickelt.

'Euromoney' wendet ebenfalls eine indirekte Methode an, berücksichtigt aber nur syndizierte Euromarktkredite mit (floatenden) Zinssätzen über LIBOR, so daß sich die bankmäßige Risikoeinschätzung in den gewichteten 'spreads' ausdrückt.

'Business International' bevorzugt eine direkte Methode auf der Basis von 56 Faktoren, welche den drei Kategorien ‚Risiko', ‚Chance' und ‚Allgemeine Rahmenbedingungen' zuzuordnen sind. Die gewichteten Faktoren werden ebenfalls auf einer Skala von 0 bis 100 (max.) kardinalisiert. Die grundlegenden Daten werden von über 100 Unterneh-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men abgefragt, so daß sich die Beurteilung primär aus Investitionsüberlegungen ableitet.

Das ‚Manager Magazin' befragt rund 230 Fachleute aus Banken, Unternehmen und Verbänden über Außen- und Binnenwirtschaft sowie politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Die verwendeten 30 quantitativen und qualitativen Kriterien werden gewichtet in drei Teilindices zusammengefaßt, die jeweils Werte von 0 bis 100 (max.) annehmen können. Besonderes Gewicht wird dabei auf die Einschätzung der mittelständischen Unternehmen gelegt.

Da jede solche Risikoskala von ganz unterschiedlichen Interessen bestimmt wird, ist es nicht verwunderlich, daß die jeweiligen „Spitzenreiter" bzw. „Schlußlichter" selten übereinstimmen. Bei investitionsorientierten Indices beispielsweise rangierten (März 1982) neben Industrieländern auch Singapur, Hongkong und Saudi-Arabien unter den ersten 10, während z. B. 'Euromoney' diese Länder überhaupt nicht aufführte, da sie als Euromarktkreditnehmer nicht im Vordergrund standen. Malaysia hingegen, bei 'Euromoney' als No. 4 rangierend, erscheint bei 'Business International' als No. 25. 'Institutional Investor' führt keine Entwicklungsländer auf den ersten 10 Plätzen. Analoge Abweichungen ergeben sich in der Regel auch am Tabellenende.

Angesichts der unterschiedlichen Interessenlage bei der Einschätzung individueller Länderrisiken ist das gelegentlich geäußerte Verlangen nach einer einheitlichen, zentralen Beurteilung nicht sinnvoll. So lehnt es auch die Bankenaufsicht in der Bundesrepublik ab, ihrerseits ein Länderrating vorzunehmen. Hingegen ist es sinnvoll, daß die Bankenaufsicht die bankinternen Ratingsysteme auf ihre Diversifizierung und Schlüssigkeit überprüft. Da jedes Ratingsystem von der Qualität der verfügbaren Daten abhängt, wäre es aber z. B. wünschenswert, wenn Institutionen wie der IWF, die über sehr umfassende Informationen verfügen, einen liberaleren Zugang zu risiko-relevanten Daten ermöglichten.

Ein nur ungenau zu erfassendes Risiko besteht auch darin, daß — ungeachtet der internen Amortisation und der Zahlungswilligkeit eines Schuldners — makroökonomische Faktoren wie Devisenknappheit den Rücktransfer von Krediten behindern können. Dies betrifft insbesondere private Exportkredite, wenn knappe Devisen zunächst für staatliche Schulden zugeteilt werden. Inwieweit dieses Risiko für einen individuellen Kredit relevant ist, ist nur schwer abzuschätzen, vor allem dann, wenn keine konkreten Daten über die tatsächliche Gesamtverschuldungs- und Devisenreservesituation verfügbar sind. Es ist davon auszugehen, daß gerade hoch verschuldete Länder den Gesamt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

umfang ihrer Verschuldung und des Schuldendienstes ‚herunterspielen' werden.

Es gibt bisher keine allgemeingültige Formel für eine ‚tragbare' oder ‚kritische Verschuldung'. Die gebräuchliche Relation ‚Schuldendienst zu Exporterlösen' beispielsweise kann nur eine Orientierungshilfe sein. Eine niedrige Quote kann z. B. nicht vor Zahlungsunfähigkeit schützen, wenn die Exporterlöse bei Mißernten drastisch zurückgehen. Andererseits ist eine hohe Schuldendienstquote z. B. dann tragbar, wenn sich tendenziell die Devisenerlöse positiv entwickeln und der Importbedarf sich abschwächt.

III. Zu den Lösungsansätzen

1. Schuldenerlaß

1.1 Dominoeffekte

Ein wichtiger Punkt in Bezug auf Lösungen der Finanzkrise wird von Hankel nur gestreift. Die konkrete Verschuldungskrise eines Landes kann zu zwei Kettenreaktionen führen: Gelingt es nicht, die Zahlungsunfähigkeit eines Landes abzuwenden, dann besteht die Gefahr konsekutiver Bank- und Unternehmenszusammenbrüche mit der (apokalyptischen) Vision einer neuen Weltdepression ('big crash'). Gelingt es hingegen, die Verschuldungskrise durch umfassende Gläubigerzugeständnisse zu entschärfen, dann besteht die Gefahr, daß sich hieraus ein Gewohnheitsrecht ableitet, so daß auch Länder auf Umschuldungen drängen mögen, die zwar Verschuldungsprobleme haben, aber nicht unmittelbar vor dem finanziellen Kollaps stehen. Andere Länder könnten wiederum dazu verleitet werden, die Schuldenbelastung zu erhöhen, weil sie darauf vertrauen können, daß die Gläubiger im Notfall zu drastischen Zugeständnissen bereit sein werden.

Dies führt zu der paradoxen Schlußfolgerung, daß die Sanierung notleidender Kredite durch koordinierte externe Hilfsmaßnahmen das Risiko erhöht, so daß bisher noch nicht akut betroffene Länder sich als zahlungsunfähig erklären. Die Gefahr eines solchen Dominoeffekts der Umschuldungsanträge ist um so größer, je mehr sich eine kartellmäßige Schuldnerfront aufbauen läßt, so wie es in Lateinamerika bereits vorgeschlagen wurde.

1.2 Ablösung von Altschulden

Der von Hankel umrissene Vorschlag, einen Schuldenerlaß über die Zentralbanken der Mutterbanken von Xeno-‚Töchtern' zu finanzieren, ist m. E. nicht überzeugend. Angenommen, die jeweiligen Zentralban-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ken würden blockierte Kredite ablösen, und weiter angenommen, die ‚Mütter' würden diese Mittel an die betreffenden Xeno-Töchter weiterleiten, damit diese wiederum Xeno-Verbindlichkeiten ablösen, dann ist nicht recht einzusehen, wo und wie sich diese inflatorischen Geldmengenimpulse auslaufen sollen. Ein solches ‚Weiterreichen' würde die Liquidität der Xenomärkte erhöhen, sofern nicht die bisherigen Gläubigerbanken Liquidität in nationale Märkte transferieren, wo sie — zumindest wenn man von binnenwirtschaftlichen Effekten absieht — durch nationale geld- und kreditpolitische Maßnahmen neutralisiert werden könnten. Auch könnten Institutionen wie der IWF oder die Weltbank versuchen, diese Mittel aufzunehmen und zu thesaurieren. Letzteres ist nicht sehr wahrscheinlich, so daß aufgenommene Mittel wohl eher als neue Kredite in die soeben sanierten Schuldnerländer zurückfließen könnten, womit sich der Prozeß ständig wiederholen würde und eine kontinuierliche internationale Liquiditätserhöhung bewirkte. Auch scheint es nicht unstrittig zu sein, ob eine solche Maßnahme mit § 3 Bundesbankgesetz in Einklang stünde. Es wäre dabei wohl an monetäre ‚Notverordnungen' zu denken, wie sie offensichtlich in weitgehend geheimen Absprachen der westlichen Notenbanken (‚Basler Konkordat') vorgesehen sind.

Im Rahmen des von Hankel skizzierten geschlossenen Weltmodells ist somit nicht recht einsichtig, wie ein Überhang der aggregierten Finanzressourcen über die aggregierten Realressourcen abzubauen wäre. Ein umfassender Schuldenerlaß seitens der direkten Gläubiger ist wegen der implizierten Bilanzwirkungen auszuschließen, aber ebenfalls eine umfassende Schuldablösung durch Zentralbanken oder den IWF, denn dies würde — wie gerade ausgeführt — Liquiditätszufuhr bedeuten oder aber Umleitung von Finanzmitteln, die sonst im Rahmen der Entwicklungsfinanzierung in Entwicklungsländer flössen, zu den Gläubigern. Der damit erzwungene Realverzicht würde dabei den Schwächsten aufgebürdet, was wie ein Bumerang auf die Industrieländer zurückwirken müßte.

Da andererseits aber realer Verzicht erforderlich ist, um den Schuldenberg real abzutragen, muß er auch auf Gläubigerseite vorgenommen werden. Ein Teil der blockierten Schulden könnte über eine *Erhöhung von Entwicklungshilfe* sozialisiert werden, wobei die Erhöhung nicht in Entwicklungsländer flösse, sondern Schulden ablösen würde. Der Zuwachs müßte — um Realverzicht zu bedeuten — aus Haushaltsmitteln finanziert werden. Als temporäre Zwischenlösung böte sich auch ein Feuerwehrfonds beim IWF für besondere Krisenfälle an, dessen Funktionsweise mit der zeitweiligen Ölfazilität des IWF vergleichbar wäre; eine Einigung hierüber steht noch aus. Ferner müßten im Zuge von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Umschuldungen dosiert, aber verstärkt (offene!) Wertberichtigungen vorgenommen werden, wodurch Gläubigerbanken Realverzicht zu leisten hätten. Und schließlich müßten die Schuldnerländer selbst durch Kürzung der Staatsausgaben und der Importe Realverzicht leisten, rückzahlbare Kredite produktiver verwenden und einen größeren Teil des Sozialprodukts exportieren.

Das sagt sich alles so schön, und man hört es auch immer wieder. Es ist auch theoretisch einleuchtend, aber in der Praxis findet man nicht viel davon wieder. Ein Hauptproblem liegt in einer *Stärkung der Exportposition der Entwicklungsländer.* Diese ist — wie auch Hankels Darstellung der Transferdebatte unterstreicht — unabdingbar, sollen die Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden, mehr Devisen allein für den Schuldendienst zu verdienen. Die Annahme Exportausweitung ist jedoch in Anbetracht der wirtschaftlichen Flaute in den Industrieländern und ihrer protektionistischen Importpolitik in absehbarer Zeit wenig realistisch: Die Bereitschaft zur Umstrukturierung der Wirtschaft, geschweige denn zur Hinnahme von negativen Außenbeiträgen ist in den Industrieländern nicht zu erkennen. Sie befinden sich vielmehr in einer Zwickmühle: Sollen die Entwicklungsländer Schulden tilgen und Güter verkaufen, müssen die Industrieländer auf manchen Märkten Platz machen. Kann dies aber aus binnenwirtschaftlich einleuchtenden Gründen nicht durchgesetzt werden, dann können die Entwicklungsländer nicht zahlen. Natürlich gilt diese Zwickmühle in analoger Weise auch für die Entwicklungsländer; dies braucht nicht näher ausgeführt zu werden.

Andererseits wächst die Gefahr des finanziellen Zusammenbruchs der Entwicklungsländer trotz aller Warnungen an die Gläubigerbanken, sich nicht plötzlich zurückzuziehen, denn individuelle Rentabilitäts- und Liquiditätsüberlegungen werden schwerlich zugunsten der Einsicht in weltwirtschaftliche Erfordernisse zurückgesteckt werden. Ohne den Gesamtkomplex von Quotenerhöhungen im IWF hier diskutieren zu wollen: Selbst wenn die bevorstehende Quotenerhöhung Erleichterung bringen könnte, so wird sie angesichts des derzeitigen Schuldendienstvolumens erstens zu gering sein und zweitens viel zu spät kommen, um eine unmittelbare Hilfe zu sein.

2. Ein Marshallplan für Entwicklungsländer?

Hankel befürwortet die Schaffung einer Art ‚Marshallplan' für Entwicklungsländer, wobei er explizit auf die Erfahrungen Westeuropas hinweist. Die Idee eines Marshallplans für Entwicklungsländer ist nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neu. Sie wurde u. a. von Emil Küng ausführlicher diskutiert[5], der einen solchen Plan in den Zusammenhang mit der Schaffung von Sonderziehungsrechten stellt. Hankel würde wohl gegen eine Finanzierung durch Buchgeldschöpfung Stellung nehmen und vielmehr insbesondere einen ‚führenden' realen Konsumverzicht der Geberländer fordern.

Die dem Marshallplan entsprechende Schaffung eines Gegenwertfonds (Investitionsfonds) allerdings sieht Hankel zu problemlos. Zwar geht die EG in ihren Sonderprogrammen für nichtassoziierte Entwicklungsländer von einer ähnlichen Konstruktion aus, wie Hankel ausführt. Auch unterstützt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Entwicklungs- und Investitionsbanken. Viele der dabei zufließenden Mittel sind angesichts weicher und weichster Konditionen *de facto* nahezu, andere sind *de jure* Zuschüsse, deren Gegenwert revolvierend im Empfängerland zur Verfügung steht. Die Erwartungen an eine mögliche Ausweitung dieses Modells sollten aber nicht zu hoch geschraubt werden. Bedenken lassen sich einmal aus der Sicht der Finanzierung eines solchen Programms und zum anderen im Hinblick auf das ‚Greifen' im Empfängerland vorbringen.

Im Marshallplan erfolgte die Finanzierung der zur Verfügung gestellten Subsistenzmittel im wesentlichen über den US-Haushalt. Dies müßte auch für Entwicklungsländer-Marshall-Pläne erfolgen und würde entsprechende Budget- und Realverzichtsprobleme für die Geberländer bedeuten, so daß eine substantielle Ausstattung aus heutiger Sicht nicht realistisch erscheint. Unter dem Aufbringungsaspekt würde ein Marshallplan auch kaum neuen Schwung bringen.

Hankel stellt insbesondere auf den Aspekt des Konditionen-Splittings ab. Die Voraussetzungen der Empfängerländer des Marshallplans nach dem Zweiten Weltkrieg waren aber ganz andere als die der Entwicklungsländer heute. Sie unterscheiden sich u. a. in drei zentralen Punkten:

(1) Die kriegszerstörten Volkswirtschaften Westeuropas verfügten in hohem Maße über das erforderliche Know-how;

(2) die materielle und institutionelle Infrastruktur war zwar physisch weitgehend zerstört, doch brauchte sie nicht entwickelt, sondern ‚nur' wiederaufgebaut zu werden (wobei insbesondere an Verwaltungsstrukturen, Steuersysteme und das Bankwesen zu denken ist);

(3) der Marshallplan basierte auf einer internationalen Zusammenarbeit, die in der OEEC institutionalisiert wurde und insbesondere auf

[5] *E. Küng:* Der arme Süden und der reiche Norden. Ein Marshall-Plan für die Dritte Welt?, Stuttgart 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Liberalisierung des Handels zwischen den beteiligten Ländern abstellt.

Alle diese drei Voraussetzungen sind in den Entwicklungsländern nicht oder nicht in vergleichbarem Maße gegeben, so daß zunächst die Absorptionsfähigkeit für einen Marshallplan entwickelt werden müßte. Dies erfordert — im Einklang mit einer nachhaltigen Förderung der Landwirtschaft und einer *kompatiblen* Industrialisierung — einen nachhaltigen Ausbau der Infrastruktur, die sich — wenn überhaupt — nur sehr langfristig amortisiert. Ein Ausbau der Infrastruktur ist auch erforderlich, um private Direktinvestitionen anzuregen. (Daß es dabei aber hapert, belegen — trotz steigender Tendenz — u. a. auch die Zahlung der International Finance Corporation (IFC, Annual Report 1982). Statt 41 Projekten im Jahre 1978 wurden 1982 nun 65 Projekte in 31 Ländern gefördert; das sind rein arithmetrisch rund zwei neue Projekte pro Land, wobei die Zahl der begünstigten Länder von maximal 34 (1981) wieder auf den Stand von 1978 zurückgefallen ist. Bemerkenswert ist auch, daß nur knapp die Hälfte der IFC-Projekte von 1982 in Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 760 Dollars liegen).

Wie oben bereits ausgeführt, bestimmt die Verfügbarkeit von bzw. der Zugang zu externer Liquidität auch die Formulierung von Entwicklungszielen. Eine *ex ante* Fixierung von Entwicklungsfinanzierung im Sinne realen Importbedarfs, so wie es Hankel vorschlägt, würde daran im Prinzip nichts ändern. Wie aber soll vermieden werden, was angesichts unzureichender Transfers zur Überschuldungskrise geführt hat: nämlich, daß ein Land sich neben der — realen oder monetären — Entwicklungsfinanzierung zusätzlich auf kommerziellen Märkten Liquidität beschafft? Sehr viele Entwicklungsländer verfügen bereits heute über Gegenwertfonds-ähnliche Entwicklungsbanken, und offensichtlich hat dies keineswegs einer zusätzlichen externen Verschuldung im Wege gestanden.

Das Verschuldungsproblem ließe sich also nicht durch Gegenwertfonds aus der Welt schaffen, wenn man nicht an flankierende Maßnahmen denkt, deren rasche Durchsetzung sich nur schwer vorstellen läßt. Eine zukünftige exzessive Kreditaufnahme auf privaten Märkten müßte also ausgeschlossen, d. h. supranational kontrolliert und koordiniert werden, wenn die Entwicklung eines Landes im wesentlichen Marshallplan-ähnlich unter Vermeidung der gegenwärtigen Auswüchse finanziert werden soll.

3. Ordnungspolitische Aspekte

Aus Hankels Lösungsansätzen, aber auch aus seiner Ursachenbetrachtung ergeben sich einige ordnungspolitische Überlegungen. Es besteht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kein Zweifel, daß die monetären Impulse im Hinblick auf krisenfördernde Veränderungen von Struktur und Volumen der externen Verschuldung der Entwicklungsländer von den Xeno-Märkten ausgingen[6]. Konsequenterweise müßten die Xeno-Märkte ebenso wie nationale Geld- und Kreditmärkte geordnet und reglementiert werden, möglicherweise auch im Hinblick auf Mindestreservevorschriften bei den Zentralbanken des Sitzlandes. Dies könnte geschehen durch eine zu schaffende oder entsprechend zu legitimierende supranationale Organisation, durch Schaffung einer freiwilligen Xeno-Markt-internen Selbstkontrolle, oder durch stärkere Einbindung von Xeno-Töchtern in die nationale Bankenaufsicht über Mutterbanken.

Ansätze für die letztere Alternative gibt es bereits, aber nur im Hinblick auf die individuelle Bankengesundheit, nicht jedoch im Hinblick auf eine Überwachung und Beeinflussung der gesamten exterritorialen Kreditschöpfung. Möglicherweise wäre nicht nur über Länderlimits von Banken, sondern auch stärker über aggregierte Kreditlimits von Ländern nachzudenken. Eine Einigung über derartige Globalregeln erscheint aus heutiger Sicht aber als nicht sehr realistisch. In einem Punkt aber ist Hankel zuzustimmen, nämlich, daß eine Rückkehr zu einer Währungsordnung mit allgemein akzeptierten und beachteten Ordnungsprinzipien geboten ist.

Paradoxerweise hat gerade das zu gute Funktionieren weitgehend marktwirtschaftlicher Finanzierungsstrukturen im weltwirtschaftlichen Makrobereich dazu geführt, daß auf der nationalen Mikroebene mehr und mehr dirigistische Tendenzen aufkommen. Aber der Fehler liegt wohl weniger in der marktwirtschaftlichen Struktur von Finanzmärkten, sondern in der unzureichend marktwirtschaftlichen Struktur der Gütermärkte. Dirigistische und protektionistische Verzerrungen haben dort zu Spannungen geführt, die mit unkontrolliertem Rückgriff auf verfügbare Liquidität zugedeckt werden sollten. Diese Decke erweist sich aber als zu kurz, die zugrundeliegenden Spannungen wurden nicht vermindert, sondern verschärft.

Aber auch für die nationale Ebene ergeben sich aus dem Vorschlag einer Marshallplan-ähnlichen Konstruktion der Entwicklungsfinanzierung einige Ordnungs-Konsequenzen. Wenn ich Hankels Vorschlag recht verstehe, sollte das Konditionen-Splitting grundsätzlich gelten. Dann würden dem einzelnen Empfängerland Sachgüter und Dienstleistungen einer Vielzahl von Gebern (einschließlich internationaler

---

[6] *Hankels* Betrachtung der Xeno-Märkte stützt sich daher auch nachhaltig auf die (nicht neue) Tatsache, daß die statistische Erfassung von Xeno-Krediten recht lückenhaft ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Organisationen?) zufließen. Dies müßte — um eine reibungslose Absorption zu ermöglichen (Flaschenhals-Kriterium) — koordiniert werden. Würde dies bedeuten, daß alle potentiellen Geber an der Erstellung von Entwicklungsplänen mitwirkten? Oder würden — da autonome Regierungen sich wohl schwerlich dabei hineinreden lassen — die Regierungen ‚Einkaufswunschlisten' präsentieren, von denen die Geber dann abhaken, welche Positionen sie zu liefern bereit sind?

Ähnliche Überlegungen gelten auch für den Gegenwertfonds, in dem das monetäre Äquivalent der dem Land zur Verfügung gestellten Güter in Form von Zahlungsströmen der Verbraucher und Investoren gepoolt würde. In Anbetracht der in der Regel unzureichenden Geld- und Kreditmärkte und Steuersysteme der Entwicklungsländer könnten die verfügbaren Gegenwertmittel nicht über Marktmechanismen dezentral verteilt werden, sondern es müßte eine zentrale Selektion konkurrierender Wünsche im Sinne von Investitionslenkung und -kontrolle (ggf. auch von Konsumzuweisung) erfolgen. Investitionen würden sich weniger an der mikroökonomischen Rentabilität als an der makroökonomischen Priorität zu orientieren haben und somit umfassende Entwicklungs- und Investitionsplanung erfordern („Die richtige Summe zur richtigen Zeit für den richtigen Zweck"). Da wiederum nicht anzunehmen ist, daß sich autonome Regierungen gern in die Vergabe konditionslos zur Verfügung stehender Gegenwertmittel hineinreden lassen werden, muß für diesen Lösungsvorschlag ein gehöriges Maß an wirtschaftspolitischer Einsicht und Augenmaß der einzelnen Regierungen unterstellt werden. Es besteht durchaus die Gefahr, daß reale Transfers über Gegenwert-ähnliche Konstruktionen zu reinen Budgethilfen werden können.

4. Trübe Aussichten

So attraktiv eine Anwendung des Marshallplanprinzips auf die Entwicklungsfinanzierung auch vom Modell her sein mag, die für den Erfolg des Marshallplans in Westeuropa ehemals mitbestimmenden Voraussetzungen sind in den (meisten) Entwicklungsländern nicht gegeben. Ich bin mir nicht ganz sicher, ob Hankel selbst seinen Vorschlag für operational hält. Seine Gesamtanalyse der Finanzkrise zwischen Nord und Süd ist vergleichbar mit der gutachterlichen Untersuchung einer Katastrophe, die sich weder rückgängig machen läßt, noch — weil das Urteil ‚menschliches Versagen' lautet — für die Zukunft ausgeschlossen werden kann.

So vortrefflich Hankels Ursachenanalyse auch ist — und hieran soll die von mir vorgebrachte Kritik, die meine vornehme Pflicht als Korreferent ist, auch keinen Zweifel lassen — bei seiner Beschreibung des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weges aus der Krise heraus und hin zu geordneten und stabilen Verhältnissen kann ich das Gefühl einer nicht unerheblichen Ratlosigkeit nicht verdrängen. Die Situation ist nicht nur finanziell, sondern in vieler Hinsicht (Bevölkerungsentwicklung, Urbanisierung, Stagflation, Desintegration und wirtschaftlicher Separatismus, sogar innerhalb der EG, etc.) so verfahren, daß man angesichts des Fehlens überzeugender und operationaler Lösungskonzepte in Resignation verfallen möchte. In dieser Hinsicht gewinnen Überlegungen der ansonsten von mir nicht unbedingt favorisierten Dissoziations-Theoretiker eine ganz andere Qualität. Der Vergleich mit einem ‚gordischen Knoten' ist nicht unangebracht.

Zunächst aber wird man versuchen müssen, der Finanzkrise, deren Ausmaß und Konsequenzen wohl allmählich auch breiteren Kreisen bewußt wird, mit dem traditionellen Mittel der sukzessiven Umschuldungen beizukommen, in der Hoffnung, daß Einsicht, Geschick, Beschwörung und Gesundbeten den Krisendruck vermindern. Wenn dies aber nicht gelingt — und die Aussichten geben bisher keinen Anlaß zu Optimismus — also doch ‚Big Crash' als gordisches Schwert? Wahrscheinlich nicht. Die Verschuldungs-*Krise* betrifft (zur Zeit) nur wenige Länder, wobei in diesen besonders kritischen Fällen durch schnelles und koordiniertes internationales Krisenmanagement das Reißen eines finanziellen Kettengliedes vermieden werden kann. Das Verschuldungs-*Problem* hingegen wird durch solche Rettungsaktionen und ‚künstliche finanzielle Beatmung' nicht gelöst. Hier muß vor allem ein internationaler, güterwirtschaftlich fundierter Lastenausgleich ansetzen, bei dem auch die heutigen Gläubiger nicht nur zu Nachschüssen, sondern zu Umstrukturierungen und realem Verzicht auch im Hinblick auf derzeit gehaltene Handelspositionen bereit sein müssen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verhaltensregeln zur Handhabung des Verschuldungsproblems von Entwicklungsländern

Spezifizierendes Korreferat zu dem Vortrag: Die Finanzkrise zwischen Nord und Süd — Gründe, Lehren, Schlußfolgerungen (W. Hankel)

Von *Manfred Nitsch*, Berlin

I. Zur Notwendigkeit umfassenderer und besserer Verhaltensregeln

Die von Wilhelm Hankel in diesem Band auf eindringliche Weise geschilderte Finanzkrise zwischen Nord und Süd ist nicht Ergebnis von Naturereignissen und auch nicht Resultat eines Master-Plans, sondern des Zusammenspiels von vielen einzelnen Akteuren. Die Akteure halten sich alle, so darf man wohl unterstellen, an mikroökonomisch rationale Regeln. Vielleicht sind auch die Verhaltensregeln, die den jeweils partiellen Kontext der Interaktion zwischen Akteuren bestimmen, noch sinnvoll und ausreichend, aber es ist wohl deutlich geworden, daß die Gesamtheit der derzeitigen Verhaltensregeln keineswegs ein für alle erwünschtes und positives Ergebnis garantieren, ja möglicherweise sogar eine für alle unerwünschte und negative Krise vorprogrammieren. Ich möchte deshalb in diesem spezifizierenden Korreferat einige von Hankel angesprochene Verhaltensregeln zur Handhabung des Verschuldungsproblems von Entwicklungsländern noch einmal aufnehmen und den Versuch unternehmen, sie etwas weiterführend zu diskutieren.

Die Diagnose von Hankel kann ich im großen und ganzen akzeptieren: Die Real- und die Finanzprozesse entwickeln sich in der Tat auseinander; die unheilvolle Kombination von äußerer Verschuldung, weltwirtschaftlicher Rezession und innerer Wachstums- und Fiskalkrise ist unübersehbar; und die Kritik an der herkömmlichen Entwicklungsfinanzierung (im Sinne von „weicher", also unterhalb der Marktkonditionen liegender Entwicklungshilfe), die die innere Ersparnis und die internen Budgetmittel häufig eher ersetzt als ergänzt und die Importlastigkeit der dortigen Volkswirtschaften verstärkt, kann ich nur unterstreichen und bekräftigen.

Zum Thema Therapie und zur Würdigung von Hankels Überlegungen in Richtung auf verbesserte institutionelle Regelungen muß man

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei realistischer und pragmatischer Zielrichtung von den bestehenden Verhaltensregeln, nach denen sich die Akteure *de facto* richten, ausgehen. Dabei sind nicht nur die formalen Regeln zu beachten, sondern auch die informellen Usancen. Es geht um die Handhabung sehr komplexer und empfindlicher Beziehungen, nicht um die Lösung des Verschuldungsproblems ein für allemal.

Auf absehbare Zeit muß man wohl mit Gläubiger-, Schuldner- und Finanzmittlerpositionen von bislang unbekannten Rekordhöhen im internationalen Kreditnetz rechnen. Über das kurzfristige Krisenmanagement hinaus steht das Langfrist-Management zur Diskussion — in den Worten des US-amerikanischen Finanzministers Donald Regan eine „internationale konzertierte Aktion" zur Schaffung eines neuen „Apparats" zur Handhabung von Währungs- und Verschuldungskrisen[1]. Das bedeutet, daß hier nicht nur die *Verschuldung* im Auge zu behalten ist, sondern auch von der *Entschuldung* die Rede sein muß. Sonst würde die Sicht der verschuldeten Entwicklungsländer nicht so berücksichtigt, wie es für die Konstruktion von Verhaltensregeln und Institutionen, die allseits akzeptabel sein müssen, notwendig ist.

Die internationalen Kreditbeziehungen lassen sich nach *zwei* Kriterien graduell abstufen: nach der Fristigkeit zwischen lang- und kurzfristig, bis hin zu Tagegeldern, sowie zwischen hart (kommerziell) und weich, bis hin zu *ex-ante*- oder *ex-post*-Schenkungen. Im folgenden sollen zunächst Hankels besonders umwälzende Vorschläge bezüglich der weichen Kredite etwas näher betrachtet werden und dann sein Plädoyer für eine bessere Kontrolle der Xeno-Märkte, also der harten Kredite. Anschließend werden die Fristigkeitsstruktur der Gesamtverschuldung und die Risikoverteilung zwischen Gläubigern und Schuldnern diskutiert. Dabei erweist sich Hankels Bezug auf die Lehren von 1929/31 als besonders nützlich, — auch über die rein wirtschaftliche und die wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung hinaus. Abschließend wird die Frage angeschnitten, ob und wie die UNCTAD-VI-Konferenz 1983 in Belgrad für die Bewältigung der anstehenden Finanzkrise zwischen Nord und Süd genutzt werden könnte.

II. Das Marshall-Plan-Modell

Grundsätzlich ist das Modell des Marshall-Plans — freie Verwendung der Devisen, zweckgebundene Verwendung des Kapitals, also entwicklungspolitische Maßnahmen aus Gegenwertmitteln in inländischer Währung statt aus Devisenmitteln — für die Kapitalhilfe ebenso wie für die technische Hilfe in der Entwicklungspolitik sehr einleuchtend.

[1] The Debt-Bomb Threat 1983, S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich erinnere mich noch sehr gut daran, daß in der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) dieser Gedanke bei der Besprechung einer Forschungsarbeit, an der ich im Jahre 1972 mitgearbeitet hatte und in der wir diesen Vorschlag ausführlich begründet hatten[2], im Prinzip positiv aufgenommen wurde. Das geschah bei der KfW unter dem Stichwort „Institutionenspaltung", da vor allem der institutionelle Aspekt Aufmerksamkeit erregte, würde doch nach diesem Modell die eine Institution die Devisen erhalten und die andere die Gegenwertmittel.

Damit zeichnet sich jedoch bereits der wichtigste Einwand aus der entwicklungspolitischen Verwaltungspraxis ab: Empfängerregierungen würden es als unzumutbar empfinden, wenn Ausländer starken Einfluß auf Fonds in Inlandswährung nähmen. Das Modell käme daher wohl nur für solche Länder in Frage, deren Regierungen man praktisch Budgethilfe zu geben bereit ist.

Bei genauerer Betrachtung gilt dieses Argument analytisch jedoch auch für das bisherige Modell, also die Bindung von Devisen und Mitteln an dasselbe Projekt und dieselbe Institution, denn bei jeder Entwicklungshilfe über Regierungen gibt es den Umschichtungseffekt zwischen Budgetmitteln und zwischen Devisenposten: Wenn für ein Projekt oder Programm Auslandshilfe beantragt wird, werden die Haushaltsmittel und die Devisen, die sonst in diese Projekte oder Programme fließen würden, für andere Verwendungen frei. Diplomatisch und verwaltungsmäßig ist es beim Status quo jedoch leichter, diesen Effekt zu ignorieren.

Substantiell würde sich für die Entwicklungspolitik allerdings mit dem Marshall-Plan-Modell doch etwas sehr Wichtiges ändern, — es würde nämlich die Verbindung zwischen Entwicklungshilfe und Exportförderung abgeschnitten, denn die Verwendung rein inländischer Mittel wäre z. B. für die deutsche Wirtschaft — zumindest kurzfristig — nicht relevant. Nun stand jedoch die Exportförderung als eines unter mehreren Motiven mit an der Wiege der deutschen Entwicklungshilfe, und die Verwaltungskonstruktion mit der zentralen Rolle der KfW, ihrem gemischtwirtschaftlichen Verwaltungsrat und ihrem breiten Spektrum von Aktivitäten im Interesse der deutschen Wirtschaft trägt dieser Situation der Anfangsjahre bis heute Rechnung. Bei der Verlagerung der Kapitalhilfekompetenz vom Wirtschaftsministerium zum Entwicklungsministerium ist ja die nachgeordnete Verwaltung nicht mitgewandert. Wenn man in der Entwicklungspolitik wirklich vorwiegend oder gar ausschließlich mit Inlandsmitteln und nicht mehr mit Devisen arbeiten wollte, dann dürfte die KfW von ihrer Konstruktion

[2] G. Dieke / A. v. Gleich / M. Nitsch 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und ihrem Selbstverständnis her überfordert sein und eher eine Institution mit einem Verwaltungsrat, wie ihn etwa der Deutsche Entwicklungsdienst besitzt, in Frage kommen.

Mit dem Marshall-Plan-Modell mag die Chance steigen, daß die Inlandsmittel für Grundbedürfnisprojekte und für zusätzliche, langfristige und von Politikern leicht vernachlässigte Investitionen, die keine Devisen erfordern, wie etwa die Aufforstung, verwendet werden, weil der Druck entfällt, der sich von Seiten in- und ausländischer Interessenten auf die Devisen richtet; aber dafür geraten die Gegenwertmittel um so näher in den Substitutionsbereich zu inländischen Ersparnissen und Budgetmitteln. Die Kritik an der herkömmlichen Entwicklungshilfe gilt insofern also weiter.

Ein weiterer Einwand gegen das Modell ergibt sich aus den Größenordnungen, die leicht zeigen, daß es kein Patentrezept sein kann. In der dpa/VWD-Meldung, die uns vom Vorsitzenden dieser Tagung zugeschickt wurde (Tagesspiegel vom 22. 9. 1982), hieß es, daß Ende 1982 mit einer Verschuldung der Entwicklungsländer in Höhe von ca. 640 Mrd. US $ gerechnet werden muß, etwa 100 Mrd. US $ mehr als Ende 1981. Nun kann man dem Weltentwicklungsbericht 1982 der Weltbank entnehmen, daß die öffentliche Entwicklungshilfe der westlichen Industrieländer und der OPEC im Jahre 1982 netto insgesamt auf ca. 25,8 Mrd. US $ geschätzt wird[3]. Das entspricht also gerade etwa einem Viertel des *Zuwachses* der Schulden in diesem Jahr; auf den Schuldenstand Ende 1982 bezogen, beträgt die Entwicklungshilfe dieses Jahres gerade ca. 4 %, während sich die Schulden insgesamt um ca. 18 % erhöht haben. Selbst wenn der Steuerzahler also bereit wäre, eine Vervierfachung oder Verfünffachung der Entwicklungshilfe zu finanzieren, könnten gerade erst die Zuwächse der Schulden abgedeckt werden.

An einen signifikanten Abbau von Schuldenbeständen dadurch, daß die Banken ihre Forderungen an das Entwicklungsministerium verkaufen, welches dann mit den Gegenwertmitteln im Entwicklungsland Projekte durchführt, ist also nicht recht zu glauben. Das heißt nicht, daß nicht im Einzelfall diese Regelung Bestandteil eines umfassenderen Pakets sein kann und daß man nicht im Entwicklungsministerium über diese Art der Beschaffung zusätzlicher Mittel und auch der Verwendung regulärer Mittel nachdenken sollte. Richtig ist an diesem Konzept in jedem Fall, daß es unsinnig ist, in überschuldete Entwicklungsländer, die von einer Umschuldungsaktion zur anderen taumeln, mit Kapitalhilfe zusätzliche Importe hineinzupumpen, die zwar dem Exportinteresse der Geberländer dienen mögen, aber im Entwicklungs-

[3] Weltbank 1982, S. 37.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

land gar nicht (dringend) gebraucht werden und so das Verschuldungsproblem unnötig verschärfen.

III. Die Kontrolle über die „Weltbankiers ohne Auftrag"

Angesichts der außer Kontrolle expandierenden Xeno-Kreditmärkte plädiert Hankel für eine konsequente öffentliche Kontrolle des Kreditwesens, wobei wohl in erster Linie an eine Rückkehr zur staatlichen Kontrolle auf nationaler oder auch regionaler Ebene — etwa im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft oder anderer Währungsblöcke — gedacht ist. Von den Zentralbanken und Aufsichtsämtern aus wird man in dieser Hinsicht auch zunehmend tätig. Darüber sollte jedoch nicht vergessen werden, daß auch die globale Ebene eines Regelungssystems bedarf.

Wir wissen aus der allgemeinen Steuerungs- und Regelungslehre und aus der Theorie der Wirtschaftspolitik, daß ein erfolgreiches Regelungssystem dem zu regelnden Objektsystem weitgehend entsprechen muß und effiziente Anreiz- und Sanktionsmechanismen braucht. Man wird wohl das eine tun müssen und das andere nicht lassen, also versuchen, die Banken wieder auf den festen Boden der nationalen Geldverfassung zurückzuholen und auch die Weltwirtschaft in ihrer globalen Dimension wieder sicherer zu machen. Shridath Ramphal, der Generalsekretär des Commonwealth und Mitglied der „Brandt-Kommission", hat kürzlich vor der Konferenz der Finanzminister des Commonwealth erklärt: "The case for a new 'Bretton Woods' is overwhelming[4]." Ein neues globales System müsse Ordnung und Sicherheit an die Stelle des „Casino-Stils" setzen, der derzeit das internationale Finanz- und Währungsleben bestimme.

Spätestens seit Kindlebergers Untersuchungen über den Zusammenhang von Macht und Geld in der Weltwirtschaft[5] ist bekannt, daß die Weltwährungsordnung sehr viel mit politischer und wirtschaftlicher Hegemonie zu tun hat — Großbritannien vor 1913 und die USA nach 1945. Seine These, daß die Weltwirtschaftskrise 1929/31 so tief und lang gewesen ist, weil Großbritannien die Führerschaft nicht mehr ausüben konnte und die USA sie nicht übernehmen wollte[6], verweist überdies auf die großen Risiken bei der Bewältigung von Hegemoniekrisen. Unter diesem Blickwinkel erhält die allgemeine Politik der Reagan-Regierung, die Hegemonie der USA wieder zu bekräftigen, einen wichtigen Stellenwert, und gleichzeitig wird die Alternative zu hegemonialen

[4] Ramphal 1982, S. 4.
[5] Kindleberger 1970.
[6] Kindleberger / Lindert 1978, S. 417.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verhaltensregeln, nämlich eine auf Konsens gebaute internationale Ordnung, deutlich.

Stanley Hoffmann hat diese beiden Wege unter dem Titel "Primacy or World Order"[7] für die USA allgemein beschrieben, und ich glaube, daß man auch die Handhabung des Verschuldungsproblems unter dieser Überschrift abhandeln muß. Der Ruf von S. Ramphal nach einem „neuen Bretton Woods" ist aber nicht als Aufruf zur Rückkehr zum Dollar-Standard, sondern ordnungspolitisch so zu verstehen, daß eine große politische Vision und ein großer diplomatischer Kraftaufwand notwendig sind, um universale Verhaltensregeln im Konsens zwischen Nord und Süd, Ost und West, Gläubiger-, Schuldner- und Finanzmittler-Ländern auszuhandeln. Die bisherige Strategie der westlichen Industrieländer, die „alten" Bretton-Woods-Institutionen zu stärken und die privaten Finanzmärkte weitgehend dem Wettbewerb zu überlassen, läuft eher auf die Wiederbekräftigung von "primacy" und auf eine noch weitere Privatisierung der Weltbankiers-Funktionen hinaus. Wie das oben erwähnte Zitat des US-Finanzministers belegen mag, scheint man sich jedoch auch in Washington nicht ganz sicher zu sein, ob dieses Verhalten noch angemessen ist.

IV. Schuldenstreckung und Insolvenzrecht für Staaten

Aus der Sicht der Entwicklungsländer wären das Marshall-Plan-Modell für die Entwicklungshilfe und der Beginn von Verhandlungen über die Xeno-Kreditmärkte und das Weltwährungssystem nicht ausreichend. Von den Größenordnungen habe ich schon gesprochen. Fügt man die Zeitdimension hinzu, — schließlich wird nicht erst seit dem zweiten Ölpreisschock oder der Weltrezession über die Reform des Weltwährungssystems diskutiert, — dann wird verständlich, daß die akuten Zahlungsbilanzprobleme auch Sofortmaßnahmen erfordern, wie sie ja auch täglich ergriffen werden. Die interne Akkumulations- und Budgetkrise vieler Länder hat dazu geführt, daß einige „Bulldozer", die hohe kurzfristige und teure Schulden wie sich immer höher auftürmende Erdmassen vor sich hergeschoben haben, jetzt feststecken.

Kristallisiert man einmal die Vorstellungen der Entwicklungsländer aus den UN- und UNCTAD-Dokumenten sowie aus den Erklärungen und Analysen der Dritten Welt und aus den Schriften sympathisierender Wissenschaftler und Politiker heraus[8], dann steht an erster Stelle

---

[7] Hoffmann 1978.

[8] Vgl. United Nations 1982, UNCTAD 1979, Bacha 1982, Büttner 1982, Corea 1980, Gerster 1982, Green 1981, Helleiner, Lichtensztejn 1980, Nitsch 1976, The Arusha Initiative 1980, Weise 1981, Wionczek 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Klage über die Asymmetrie der geltenden Verhaltensregeln in Bezug auf die Gläubiger und die Schuldner: Die Defizite und Schulden des einen seien weltwirtschaftlich die Überschüsse und Forderungen des anderen. *De facto* strebten einige Industrieländer und einige OPEC-Länder langfristig Überschüsse in der Leistungsbilanz an, seien aber nicht bereit, diese Überschüsse auch *de jure* langfristig zu kreditieren.

So lautet beispielsweise ein Vorschlag des „Foro Latinoamericano", eines Zusammenschlusses von lateinamerikanischen Politikern und Intellektuellen, die Industrieländer sollten den internationalen Finanzinstituten automatisch zusätzliche Mittel in Höhe des Saldos ihrer Leistungsbilanz gegenüber der Dritten Welt zur Verfügung stellen[9]. Auch der ältere Vorschlag von Hankel zur Errichtung eines *zentralen Konsolidierungsfonds* bei der IDA[10] gehört systematisch in diese Argumentation, die Fristigkeiten *de jure* und *de facto* stärker in Übereinstimmung zu bringen, also zu konsolidieren. Die Ansätze zur Diskussion über ein *Schuldnerkartell* gehen sehr stark in diese Richtung[11], und der Weg, den Brasilien Ende 1982 mit seinem praktisch einseitig verhängten *Moratorium* gegangen ist und dem sich kurz darauf andere angeschlossen haben, weist ebenfalls dorthin.

Sehr viel weiter gehen hingegen die Überlegungen zur Reduzierung unbezahlbarer Schulden bzw. uneinbringlicher Forderungen, also zur Errichtung eines *internationalen Systems von Verhaltensregeln,* das dem innerstaatlichen Vergleichs- und Konkursrecht entsprechen würde. Göran Ohlin, der spätere Generalsekretär der „Brandt-Kommission" und Gast diese Ausschusses im vergangenen Jahr, hat bereits 1976 den Vorschlag gemacht, sich über *honourable bankruptcy* im Wirtschaftsverkehr zwischen Staaten Gedanken zu machen[12]. Er weist auf die wichtige Rolle des Insolvenzrechts für ein geordnetes innerstaatliches Kreditsystem hin und erinnert an die unter Federführung von Abs durchgeführte Umschuldung mit großzügigen Schuldenstreichungen im Fall Indonesiens, bei der sich die Sicht des Bankiers durchgesetzt habe, der im Interesse eines geordneten Geschäftsverkehrs in der Zukunft lieber schmerzliche Schnitte macht und uneinbringliche Forderungen abschreibt, als das belastende Erbe der Vergangenheit immer weiter fortzuschreiben.

Nun muß man an dieser Stelle wohl ergänzen, daß damals der Putsch gegen Sukarno etwa eine Million Kommunisten und ver-

---

[9] Foro Latinoamericano 1977, V. 6.

[10] Hankel 1972.

[11] Green 1981, Latin America: Debtor Power 1982.

[12] Ohlin 1976, S. 220.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

meintliche Kommunisten das Leben gekostet hat und daß seitdem „Djakarta" von Santiago bis Lissabon auch buchstäblich als Menetekel an Mauern und Hauswänden zu lesen war.

Andere Länder und Regierungen sind jedoch auch nach einem Rechtsputsch nie wieder in den Genuß ähnlich großzügiger Regelungen gekommen. Paradoxerweise waren auch die ersten Umschuldungsverhandlungen mit Nikaragua nach dem Sieg der Sandinisten, als die Regierung, gestützt auf eine positive Weltmeinung, die Federführung des IMF ablehnen konnte, relativ großzügig[13]. Bolivien soll jetzt nach der Redemokratisierung ebenfalls eine Atempause erhalten; Polen ist vergleichsweise gut behandelt worden. Es wäre also zu einfach, das tatsächliche Verhalten nur nach dem Rechts-Links-Schema zu klassifizieren.

Gerade die bislang ungleiche und im Einzelfall jeweils unvorhersehbare Behandlung ist es, die dazu führt, daß die bisherigen Pariser Clubs durch *neutrale Dritte,* wie etwa den Generalsekretär der Vereinten Nationen[14] oder der UNCTAD[15], durch eine Internationale Schuldenkommission[16] oder einen Internationalen Gerichtshof[17] abgelöst werden sollten.

Nimmt man die Anregung von Ohlin auf und betrachtet man die Verschuldungskrisen unter dem Blickwinkel der Analogie zum innerstaatlichen Vergleichs- und Konkursrecht, dann zeigt sich leicht, wie die „doppelte Schuldenillusion" (Hankel) einen hohen Grad an Unsicherheit und Doppelbödigkeit in den internationalen Beziehungen erzeugt. Auf der *Gläubigerseite* ist Helmut Schmidt als Finanzminister einmal der Satz herausgerutscht: „Jeder weiß, daß diese Länder die Kredite später nie werden zurückzahlen können — nicht einmal die Zinsen dafür[18]." Trotzdem wird — mit Ausnahme der Entwicklungshilfe-Kredite für die Least Developed Countries — nicht gestrichen, sondern gestundet.

Auf der *Schuldnerseite* sieht man sich leicht in einer „Schuldenfalle", aus der es kein Entrinnen gibt, da die Gläubiger es den Schuldnern nicht erlauben, die notwendigen Devisen auf den Weltmärkten zu erwirtschaften. Der Protektionismus der Industrieländer wird zu recht als eine „Annahmeverweigerung" empfunden — und trotzdem betont beispielsweise Lichtensztejn für Mexiko: „Wir zahlen ja[19]!" Wenn man

---

[13] Weinert 1981.
[14] Avramović 1981, S. 137.
[15] UNCTAD 1979, S. 59, zu Res. 165 (S-IX).
[16] UNCTAD 1979, Ziff. 12 (d), (ii) (b).
[17] Bacha 1982.
[18] H. Schmidt 1974, S. 54.
[19] Lichtensztejn 1980, S. 89; Latin America Goes Into a Slump 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich den im Zuge der Umschuldungen verringerten Exportpreis für mexikanisches Erdöl, wenn man sich den Ausverkauf im peruanischen Urwald, die Offenhaltung der Märkte der Dritten Welt[20] und sonstige Wohlverhaltensauflagen ansieht, dann hat er nicht unrecht.

Im gegenwärtigen Regelungssystem trägt das strukturelle Unvermögen, Lasten der Vergangenheit abzuschreiben, reinen Tisch zu machen und neu anzufangen, zum Auftürmen immer größerer, risikoreicherer und teurerer Schuldenberge bei, die dann den "Big Crash" zunehmend als einzige „Lösung" erwarten lassen. Überdies droht die „Schulden-Bombe"[21] nicht nur die Finanzbeziehungen zu sprengen, sondern sie vergiftet auch ohne Explosion bereits die internationalen Beziehungen.

Im innerstaatlichen Insolvenzrecht ist man bei zunehmender Ausbreitung der Geldwirtschaft irgendwann von der für beide Seiten unvorteilhaften Schuldturm-Lösung abgegangen und dazu übergegangen, die Vermögensmasse des Schuldners aufzuteilen. Neuere Entwicklungen ermöglichen, vor allem in den USA, den *Privatkonkurs,* auch ohne daß der Schuldner auf 30 Jahre zum Leben auf dem Existenzminimum verurteilt ist, — wodurch die Gläubiger wiederum von einer Überschuldung der Verbraucher mit Konsumkrediten abgehalten werden sollen. Auch bei Unternehmen geht es verstärkt um die Sicherung der „Geschäftsbestehenswerte"[22], also die Substanzerhaltung und die Arbeitsplätze. Die starke Stellung der Gläubiger, wie sie die deutsche Konkursordnung von 1877 vorsieht, wird zunehmend als wirtschaftlich nicht mehr vertretbar betrachtet. Damit gibt es in gewisser Weise eine Annäherung an die Behandlung von modernen Nationalstaaten, die ja auch nicht mehr versklavt, besetzt oder aufgeteilt werden können.

Es gibt in der Praxis auch eine andere Verhaltensregel, die Analogien zum Insolvenzrecht nahelegt: Bei der Differenzierung der Gläubiger bzw. der Schulden nach dem *Schuldgrund* im Vergleichs- oder Konkursfall werden Kredite aus Waffenkäufen häufig wie Spielschulden behandelt, oder anders herum: Waffen werden häufig nur gegen Barzahlung geliefert. Die „Erste Hypothek" hält dagegen stets die Weltbank und der IMF, die „Zweite Hypothek" halten die Geschäftsbanken und die Lieferanten, während die staatlichen Ausfuhrkreditanstalten schon risikoreichere Außenstände haben und staatliche Entwicklungshilfe-Kredite am „weichsten" sind und häufig — wie oben auch bei Hankels Marshall-Plan-Modell diskutiert — als Manövriermasse für Moratorien und Streichungen herhalten müssen. Eine andere Verhal-

[20] Fishlow 1981, S. 42.
[21] The Debt-Bomb Threat 1983.
[22] R. H. Schmidt 1980, S. 137.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tensregel liefert das Kriterium der *Verantwortlichkeit* für die Mittelverwendung, beispielsweise für fehlgeschlagene Projekte[23].

Beim Verfolgen der Nachrichten drängt sich die Frage auf, warum eigentlich noch kein Land offiziell Bankrott angemeldet hat. Hankel gibt mit seinem Hinweis auf die „Sanktionsklausel" von Weltbank und IMF einen Grund dafür an. Auch zwischen den Banken führt eine solche "cross-default clause" in den Kreditverträgen[24] dazu, daß praktisch alle Schulden sofort fällig werden, wenn *eine* Verbindlichkeit nicht eingehalten wird. Dadurch kommt es in den Worten von Hans Fahning, dem Leiter der Hamburgischen Landesbank, dazu, daß das internationale Finanzierungsnetz „... nur so stark (ist) wie die schwächste Masche; reißt das Netz, sind die Folgen unabsehbar"[25].

Ein wichtiges Ziel der Verhaltensregelungen für internationale Vergleiche und Konkurse müßte es sein, Flexibilität durch *Multistabilität* oder *Ultrastabilität* sicherzustellen: Wenn eine Masche reißt, darf das Netz nicht reißen. Oder mit einem anderen Bild ausgedrückt: Der Schuldner steht auf einer Leiter oder einem Gerüst mit vielen Sprossen; das Wegbrechen einer Sprosse läßt ihn vielleicht rutschen und sein Gewicht verlagern, aber nicht unweigerlich abstürzen.

Wenn man sich wie im innerstaatlichen Geschäftsleben auf eine differenzierte Behandlung der verschiedenen Schuldverhältnisse einlassen muß, könnten auch die Einlagen aus den betroffenen Ländern bei den internationalen Banken, die ja nach den Angaben von Hankel beachtlich hoch sind, berücksichtigt werden. Die unterschiedliche Kreditwürdigkeit der einzelnen privaten, staatlichen und halbstaatlichen Schuldner im Entwicklungsland, für die die Regierung häufig lediglich gebürgt hat, würde in Zukunft wieder wichtig; und insgesamt könnten das Risiko und die Ungewißheit der Zukunft, die nach der allgemeinen Theorie des Kredits stets irgendwie zwischen Gläubiger und Schuldner aufgeteilt sind, nicht mehr allein dem Schuldner aufgebürdet werden. Bis vor kurzem jedenfalls sind die Ausfälle der Banken bei internationalen Krediten an Staaten und bei staatlich garantierten Krediten minimal gewesen[26], obwohl sicher eine ganze Reihe von wenig kreditwürdigen Projekten finanziert worden sind. Dem Economist ist bei seinem Schlußsatz über "The Crash of 198?" zuzustimmen, wenn er schreibt: "Better to work on a system that allows banks which deserve to go bust to do so without busting everybody else[27]."

---

[23] Islam 1976.

[24] Versluysen 1981, S. 162.

[25] „Die Banken handeln wie die Lemminge" 1982, S. 131.

[26] Costanzo 1976, Blessing 1979, S. 69.

[27] "The Crash of 198?" 1982, S. 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich habe hier an dieser Stelle natürlich keine totale Lösung und kein fertiges Insolvenzrecht vortragen können, aber ich glaube, es ist deutlich geworden, daß hier ein höchst interessantes, wichtiges, dringendes und sehr kompliziertes Feld für die gemeinsame Forschung von Volkswirten, Betriebswirten, Juristen und Politikwissenschaftlern liegt.

V. Die Lehren von 1929/31

Hankel zeichnet die „Transferdebatte" zwischen John Maynard Keynes und Bertil Ohlin nach und kommt, wie seinerzeit Keynes, zu dem Vorschlag, Schulden massiv zu streichen, da nicht zu erwarten sei, daß die Gläubiger von ihrer Außenwirtschaftspolitik der „Annahmeverweigerung" abgehen, daß sie also auch weiterhin nicht bereit seien, Importüberschüsse gegenüber den Schuldnern hinzunehmen. Sein Vorschlag mit den Gegenwertfonds à la Marshall-Plan (und man könnte gerade hier unter Hochschullehrern hinzufügen: à la Fulbright-Stipendienprogramm) entspricht denn auch den Regelungen im BGB bei Annahmeverzug im innerstaatlichen Kreditwesen, nämlich der Hinterlegung auf einem „Sperrkonto" mit der Wirkung, daß die Schuld nicht mehr verzinst zu werden braucht.

Die Lehren von 1929 sind nicht nur akademisch, insofern als die Debatte zwischen Keynes und Ohlin uns wichtige Einsichten der Wirtschaftswissenschaft gebracht hat. Sie sind auch politisch, denn die Geschichte war ja 1929 nicht zu Ende, sondern es folgten in Deutschland die Deflationspolitik des „Hungerkanzlers" Brüning, die Zahlungseinstellung der Reichsbank im Jahre 1931, die Machtergreifung Hitlers mit seinem Programm gegen „Zinsknechtschaft" und „Plutokratie", und schließlich folgte der Zweite Weltkrieg, an dessen Ende dann die Weltwirtschaftsordnung von Bretton Woods entstand.

Wir können hier und heute noch relativ gelassen aus einer vermeintlich sicheren Gläubigerposition diskutieren. Aus der Sicht der Schuldner ist die Lehre von 1929/31 schon sehr viel hautnäher: Die Handelspolitiker der Industrieländer versperren ihnen weitgehend den Marktzugang für Fertigwaren, ihre Konjunktur- und Rohstoffpolitiker unternehmen nichts gegen den Verfall der meisten Rohstofferlöse (von der Preis- wie von der Mengenseite her), und gleichzeitig verlangen ihre Bankiers die Bedienung der Schulden, — und die Gläubiger sichern sich dabei untereinander und unter Einschluß von IMF und Weltbank mit "cross-default clauses" ab. Über die Folgen einer Zahlungseinstellung besteht totale Ungewißheit. Hankels Bild vom Shylock sollte hier noch einmal hervorgehoben werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Über die von B. Ohlin 1929, wie Hankel sagt, unterschätzten innenpolitischen Auswirkungen eines solchen „Wartens unter dem Damokles-Schwert“[28] geben Brünings Memoiren Auskunft: „... er brauchte die öffentliche Not als ‚stärkste und durchschlagendste Waffe (seiner) Außenpolitik‘. Ende 1931 zeichnete sich ein erster Erfolg ab: Ein internationaler Ausschuß stellte die Zahlungsunfähigkeit Deutschlands fest — das Ende der Reparationen war absehbar. Doch zu welchem Preis![29]“ Daß unter solchem Druck, wenn das eigene Volk als Geisel herhalten muß, ein politisches Karussell mit verheerenden Auswirkungen auf „Entwicklung“ in Gang kommt, ist höchst wahrscheinlich. Linke Nationalisten, gemäßigte Demokraten und rechte Militärs streiten sich darum, *wer* die nationalen wirtschaftlichen Interessen gegenüber den Gläubigern am besten vertreten kann. Bei Annahmeverweigerung auf Gläubigerseite kann jedoch keiner gewinnen, so daß das „Abwirtschaften“ jeder Regierung vorprogrammiert ist.

Wie Alexander Schubert in seinem Beitrag zu diesem Band ausführt, kann auch zwischen den verschiedenen Schuldnerländern der „Schwarze Peter“ lediglich weitergereicht werden, wenn ein einzelnes Land tatsächlich einmal die Neuverschuldung stoppt oder gar netto Schulden zurückzahlt. So zitiert der UN-Generaldirektor für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit Dadzie in seinem jüngsten Bericht von 1982 zustimmend den Geschäftsführenden Direktor des IMF aus dem Jahre 1974 nach der Ölkrise, als dieser erklärt hatte, die Versuche einzelner Länder, Leistungsbilanzdefizite abzubauen, verlagerten das Problem nur auf andere ölimportierende Länder und schadeten dem Welthandel und allgemein den weltwirtschaftlichen Aktivitäten. Jetzt sei es in vergleichbarer Weise geboten, dem Verschuldungsproblem durch internationale Verhandlungen und nicht durch fallweise Regelungen zu begegnen[30].

Die Parallele zwischen der heutigen Situation und der von 1929/31 — mit der ausdrücklichen Extrapolation in Richtung Zweiter Weltkrieg — wird im übrigen auch von dem North-South Roundtable der Society for International Development in der „Erklärung von Oiso“[31] und vom zweiten Bericht der Brandt-Kommission[32] gezogen. Man sollte, meine ich, weitergehen und ein Forschungsprogramm entwerfen, das die Problematik in die Geschichte zurück verfolgt. Schließlich ist der Kapitalexport vor dem Ersten Weltkrieg gewiß nicht ganz zu Unrecht als eine

---

[28] Dauderstädt 1980, S. 23.
[29] Janßen 1982, S. 25.
[30] United Nations 1982, S. 21.
[31] The Oiso Declaration 1982/83.
[32] Brandt 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

äußerst wichtige, wenn nicht die entscheidende strukturelle Variable des imperialistischen Zeitalters und der Vorgeschichte und der Ursachen des Ersten Weltkriegs herausgearbeitet worden.

Als großer Fortschritt gegenüber den internationalen Strukturen zu Zeiten des Ersten und des Zweiten Weltkriegs gilt häufig die in den letzten Jahren immer weiter ausgebaute Maschinerie der internationalen Institutionen und Konferenzen. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Nord-Süd-Dialog sind zwar weder auf UN-Ebene noch im Rahmen von IMF und Weltbank und auch nicht bei der UNCTAD oder dem Gipfeltreffen von Cancun sehr ermutigend. Aber die von Hankel vorgezeichnete und von mir hier nachgezeichnete Linie der Fortschreibung des *status quo* ist auch alles andere als erfreulich. So verspricht es möglicherweise nicht viel Gewinn, sich doch wieder und weiterhin an einen Tisch zu setzen, aber es könnte für die Minimierung der wechselseitig beigebrachten Verluste ausschlaggebend sein. Der erste Brandt-Bericht von 1980 sprach noch vom *gegenseitigen Nutzen,* der zweite von 1982 beschwört stärker das Risiko *wechselseitigen Schadens.* Vielleicht bedarf es aber auch noch stärkerer finanzieller Erschütterungen, bis die Einsicht in die Notwendigkeit neuer, universal konsensfähiger Verhaltensregeln wächst.

Machen wir uns jedoch nichts vor: Der *status quo* und seine Fortschreibung birgt keineswegs für alle nur Gefahren. Natürlich gibt es auch mächtige Interessen, denen das beschriebene politische Karussell in den Ländern der Dritten Welt nicht ungelegen kommt und die sich gegen eine Beschneidung ihrer Macht durch öffentliche Kontrolle wehren. Wie bei der Lösung der sozialen Frage des 19. Jahrhunderts und bei der Vorgeschichte der Weltkriege gibt es gesellschaftliche Auseinandersetzungen über die einzuschlagenden Wege, und die Wissenschaft kann sich diesen Auseinandersetzungen nicht entziehen. Ich möchte deshalb dafür plädieren, daß die bevorstehende Welthandels- und Entwicklungskonferenz UNCTAD VI in Belgrad genutzt werden sollte, um mehr Symmetrie zwischen Gläubigern, Finanzmittlern und Schuldnern, eine stärkere Berücksichtigung der Interdependenzen von Handel, Währung, kommerziellen Finanzen und Entwicklungshilfe sowie institutionell gesehen eine mehr auf universal verhandelten Konsens als auf Macht gebaute Ordnung zu verwirklichen.

Bibliographie

Avramović, Dragoslav: Debt, in: The Brandt Commission Papers, Geneva / The Hague: Independent Bureau for International Development Issues, 1981, S. 117 - 140.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bacha, Edmar L.: International Monetary and Financial Issues from a National Perspective, in: Ffrench-Davis, Ricardo / Ernesto Tironi (Eds.): Latin America and the New International Economic Order, London: Macmillan, 1982, S. 30 - 40.

Blessing, Werner (Deutsche Bank): Anhörung, in: Deutscher Bundestag, Stenographisches Protokoll der 50. und 52. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit: „Nord-Süd-Verflechtung, Auswirkungen verstärkter Förderung der Länder der Dritten Welt durch öffentlichen und privaten Kapitaltransfer auf die Entwicklungsländer und auf die Industrieländer", Bonn 1979, S. 67 - 70.

Brandt, Willy (Hrsg.): Hilfe in der Weltkrise. Der 2. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Reinbek: Rowohlt, 1983.

Braun, Eckhard: Sanierungsverfahren soll Konkurs ersetzen. Juristentag diskutierte Reform des Insolvenzrechts, in: Tagesspiegel, 24. 10. 1982, S. 52.

Büttner, Veronika: Externe Verschuldung von Entwicklungsländern. Konfliktbereiche und Lösungsmöglichkeiten im Rahmen einer Nord-Süd-Politik, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1982.

Corea, Gamani: Foreword, in: Dell, Sidney / Roger Lawrence: The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries, New York: Pergamon, 1980, S. VII - IX.

Costanzo, G. A. (Citibank): Is the Third World a Sound Debtor?, in: New York Times, 18. 4. 1976, S. 13.

Dauderstädt, Michael: Commercial Loans to Developing Countries. Must We Ride the Tiger? Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1980.

„Die Banken handeln wie die Lemminge". Spiegel-Report über die bedrohliche Verschuldung der Entwicklungsländer und des Ostblocks, in: Der Spiegel, 6. 9. 1982, S. 129 - 139.

Dieke, Gerold / Albrecht *von Gleich* / Manfred *Nitsch:* Die entwicklungspolitische Wirksamkeit von Entwicklungsbanken in Mittelamerika, Kolumbien und Paraguay, Forschungsarbeit im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (3 Bde.), Hamburg 1972.

Dritte Welt bald mit 640 Mrd. Dollar verschuldet (dpa / VWD-Meldung), in: Tagesspiegel, 22. 9. 1982.

Fishlow, Albert: Latin American External Debt. Problem or Solution? Princeton, Sept. 1981 (mimeo).

Foro Latinoamericano, Cuarta Renunión del Foro Latinoamericano, México, 7 - 9 mayo de 1977, in: Nueva Sociedad (San José, Costa Rica), No. 31/32, 1977, S. 267 - 280.

Gerster, Richard: Fallstricke der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Entwicklungsländer. Vorwort von Michael Manley, Basel: Z-Verlag, 1982.

Green, Rosario: International Capital and International Politics, A Case Study: Transnational Banking Control of the World Economy, Third World Foreign Debt and the New International Order, Paper submitted to the "New Atlantic Triangle" Conference Part II, held in Brasilia, 15. - 17. 6. 1981 (mimeo); spanische Fassung: Capital transnacional y política internacional: los bancos y la deuda externa del Tercer Mundo, in: Tercer Mundo y Economía Mundial (México), Vol. 1, No. 1, sept. - dic. 1981, S. 87 - 94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hankel, Wilhelm: Zahlungsbilanzhilfen an Entwicklungsländer. Schuldenkonsolidierung ist wichtiger als der Link, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 6, 1972, S. 304 - 308.

Helleiner, Gerald K.: Alternative Solutions to the Debt Problems of the Developing Countries, in: Wionczek, 1978, S. 145 - 169.

— (Ed.): A World Divided. The Less Developed Countries and the International Economy, Cambridge University Press, 1976.

Hoffmann, Stanley: Primacy or World Order, New York: McGraw-Hill, 1978.

Islam, Nurul: The External Debt Problem of the Developing Countries with Special Reference to the Least Developed, in: Helleiner, 1976, S. 225 - 247.

Janßen, Karl Heinz: Der 30. Januar. Ein Tag, der die Welt veränderte (III), in: ZEITmagazin, 24. 12. 1982, S. 22 - 25.

Kindleberger, Charles P.: Power and Money. The Economics of International Politics and the Politics of International Economics, New York: Basic Books, 1970.

Kindleberger, Charles P. / Peter H. *Lindert:* International Economics, 6th ed., Homewood: Irwin, 1978.

Latin America: Debtor Power, in: The Economist, 11. 9. 1982, S. 42.

Latin America Goes Into a Slump to Pay its Debts, in: The Economist, 25. 9. 1982, S. 73 - 76.

Lichtensztejn, Samuel: De la crisis al colapso financiero internacional. Condiciones generales e implicaciones sobre América Latina, in: Economía de América Latina (México), Vol. 5, 1980, S. 71 - 91.

Nitsch, Manfred: Zur ordnungspolitischen Diskussion über die „Neue Weltwirtschaftsordnung" nach UNCTAD IV, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1976.

Ohlin, Göran: Debts, Development and Default, in: Helleiner, 1976, S. 207 bis 223.

— Negotiating International Economic Order, in: U. E. Simonis (Hrsg.): Ordnungspolitische Fragen zum Nord-Süd-Konflikt, Berlin: Duncker & Humblot, 1983, S. 159 - 171.

Partners in Development (Pearson Report), New York: Praeger, 1969.

Ramphal, Shridath S.: A New Way Forward, Commonwealth Information, London 30. 8. 1982 (mimeo).

Schmidt, Helmut: Diskussionsbeitrag, in: Die Energiekrise. Episode oder Ende einer Ära? Eine Diskussion zwischen Ralph Dahrendorf, Hans-Joachim Langmann, Helmut Schmidt, Hans Karl Schneider, Carl Friedrich v. Weizsäcker. Vorwort Marion Gräfin Dönhoff, Hamburg: Hoffmann & Campe, 1974.

Schmidt, Reinhard H.: Ökonomische Analyse des Insolvenzrechts, Wiesbaden: Gabler, 1980.

Schulmann, Horst: Finanzmärkte — Problemlöser oder Problemerzeuger? Die internationalen Regulierungsmechanismen sind insgesamt intakt, in: Börsen-Zeitung, 16. 10. 1982; wieder abgedruckt in: Deutsche Bundesbank. Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 91, 19. 10. 1982, S. 5 - 8.

Streeten, Paul: What New International Economic Order?, in: U. E. Simonis (Hrsg.): Ordnungspolitische Fragen zum Nord-Süd-Konflikt, Berlin: Duncker & Humblot, 1983, S. 79 - 112.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sturm, Norbert: Insolvenzen nach Biedermeier-Vorstellung. Dem Konkursrecht droht Konkurs, in: Süddeutsche Zeitung, 21./22. 8. 1982, S. 23.

The Arusha Initiative: A Call for a United Nations Conference on International Money and Finance, in: Development Dialogue (Stockholm), No. 2, 1980 (Sonderheft über das internationale Währungssystem und die Neue Internationale Wirtschaftsordnung).

The Crash of 198? Banks Feel the Earth Move Under Their Feet, in: The Economist, 16. 10. 1982, S. 21 - 24.

The Debt-Bomb Threat, in: Time, 10. 1. 1983, S. 4 - 11.

The Oiso Declaration, in: Compass. Newsletter of the Society for International Development (Rom), No. 15/16, Oct. - March 1982/83, S. 7.

United Nations, The Director-General for Development and International Economic Co-operation (K. K. S. Dadzie): Towards the New International Economic Order, New York 1982.

UNCTAD: Arusha Programme for Collective Self-Reliance and Framework for Negotiations (77/MM (IV)/21, 16. Feb. 1979), TD/236, 28. Feb. 1979.

Versluysen, Eugene L.: The Political Economy of International Finance, Westmead: Gower, 1981.

Weinert, Richard S.: Nicaragua's Debt Renegotiation, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 5, No. 2, 1981, S. 187 - 194.

Weise, Herbert: Währungs- und Finanzfragen der Entwicklungsländer, in: Bremer Gesellschaft für Wirtschaftsforschung / Werner Gatz (Hrsg.): Auswertung der Dokumentation der fünften Welthandels- und Entwicklungskonferenz Manila 1979, Baden-Baden: Nomos, 1981, S. 409 - 539.

Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1982, Washington 1982.

Wionczek, Miguel S. (Ed.): LDC External Debt and the World Economy, México: Colegio de México / Cesteem, 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die privaten Banken im Kontext der Finanzbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern

Von *Ekkehard Storck*, Luxembourg

I. Vorbemerkungen

Der Schwerpunkt meines Beitrages liegt in der Darstellung der Rolle der privaten Banken in den Finanzbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, soweit sie sich auf den internationalen Geld- und Kreditmarkt — kurz Euromarkt genannt — erstreckt. In diesem Zusammenhang soll insbesondere die Frage diskutiert werden, inwieweit bisher diese Ressourcen zugunsten der Entwicklungsländer genutzt worden sind und inwieweit auch künftig ein weiterer Zugang zu diesen Finanzierungsquellen ermöglicht werden kann.

Im übrigen möchte ich mich in meinen Ausführungen auf die Darstellung der Geschäfts-, Finanzierungs- und Risikopolitik der *deutschen Banken* und hier insbesondere der Deutschen Bank beschränken. Sie deckt sich weitgehend mit dem Verhalten anderer ausländischer Kreditinstitute. Unterschiede bestehen allerdings gelegentlich zu Ländern, die als ehemalige Kolonialmächte anders geartete Beziehungen zu einzelnen Entwicklungsländern unterhalten, als dies für die Bundesrepublik Deutschland gilt.

Bevor ich mich dem internationalen Kreditgeschäft zuwende, möchte ich kurz auf zwei Bereiche eingehen, in denen die privaten Banken ebenfalls Finanzierungsbeiträge zugunsten der Entwicklungsländer leisten: Es handelt sich um ein Engagement in diesen Ländern selbst, also multinationales Bankgeschäft, sowie die klassische Finanzierung von Ausfuhren und Kapitalanlagen im Ausland, die staatlicherseits als förderungswürdig angesehen werden.

II. Multinationales Bankgeschäft

Nach dem Zweiten Weltkrieg bemühten sich die deutschen Kreditinstitute, ihre internationalen Kontakte wieder anzuknüpfen und Stützpunkte im Ausland aufzubauen. Zunächst beteiligten sich einige Banken minderheitlich an Entwicklungsinstituten bzw. an Finanzierungsgesellschaften, wobei sie häufig in deren Aufsichtsgremien vertreten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

waren, auf die laufende Geschäftsentwicklung aber in aller Regel keinen Einfluß nahmen. In einem zweiten Schritt errichteten sie, beginnend in den 60er Jahren, Repräsentanzen, Tochterbanken und Filialen im Ausland, vorzugsweise in den wichtigen Finanzzentren in Europa, Südostasien und den USA, zum Teil mit internationalen Partnern (die Deutsche Bank zum Beispiel im Rahmen der EBIC European Banks International, einem Zusammenschluß von 7 führenden europäischen internationalen Banken).

Die Auslandsniederlassungen haben im allgemeinen die Aufgabe, Finanzierungen und sonstige Bankgeschäfte in Landeswährung abzuwickeln, ausländische Firmen, die in dem betreffenden Land investieren wollen oder bereits vertreten sind, zu beraten und zu unterstützen und das banktechnische Know-how weiterzugeben, um zur Entwicklung funktionsfähiger nationaler Geld- und Kapitalmärkte beizutragen.

Einem weiteren Ausbau dieser Stützpunkte, soweit sie sich in Entwicklungsländern befinden, sind jedoch zunehmend Grenzen gesetzt. Um den Einfluß der Banken auf die eigene Wirtschaft zu begrenzen, wurden in einigen Fällen restriktive Gesetze erlassen, die den Anteil des ausländischen Kapitals einschränken oder beispielsweise hohe Vorgaben für die Beschäftigung einheimischen Personals enthalten.

Die Finanzierungsmöglichkeiten ausländischer Banken sind auch häufig durch noch nicht genügend entwickelte Geld- und Kapitalmärkte begrenzt.

Banken müssen in Minderbeteiligungen an Kreditinstituten — auch in Entwicklungsländern — ein zusätzliches Risikopotential sehen, da sie einerseits nur begrenzten Einfluß auf Geschäftspolitik und Geschäftsführung ausüben können, andererseits aber üblicherweise in Höhe ihrer Quote haften. Konsequenterweise sind derartige Minderbeteiligungen in Entwicklungsländern in den letzten Jahren eher abgebaut worden, wobei zu den Risiko- und Kostenfaktoren noch allgemeinstrategische Überlegungen hinzutraten. Im übrigen kann man ganz allgemein feststellen, daß die Gründungswelle von Filialen, Tochterbanken und Repräsentanzen deutscher Banken im Ausland weitgehend ausgelaufen ist.

III. Klassische Außenhandelsfinanzierung

Wir unterscheiden zwei Formen der mittel- und langfristigen Exportfinanzierung: die Exporteurfinanzierung (Kredite an die deutschen Exporteure) und die Abnehmerfinanzierung (sogenannte gebundene Finanzkredite an die ausländischen Käufer). Als Spezialkreditinstitut steht in erster Linie die AKA Ausfuhr-Kredit-Gesellschaft mbH, Frank-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

furt/Main zur Verfügung und daneben in begrenztem Umfang auch die KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/Main. Voraussetzung für die Gewährung von Exportfinanzierungen ist in der Regel das Vorliegen einer Bundesdeckung im Rahmen der offiziellen deutschen Export-Kredit-Versicherung. Die Hermes Kreditversicherungs AG, Hamburg, ist von der Bundesregierung beauftragt und ermächtigt, zugunsten der deutschen Exporteure die Deckung von Risiken zu übernehmen, die sich aus Lieferungen und Leistungen im Exportgeschäft ergeben.

Der AKA, die von einem Konsortium von 57 deutschen Banken, unter Führung der Deutschen Bank, getragen wird, stehen drei Kreditlinien zur Verfügung, nämlich die Plafonds A mit einem Rahmen von 12 Mrd. DM, B mit einem Rahmen von 5 Mrd. DM und C mit einem Rahmen von 10 Mrd. DM. Die Lieferantenkredite aus den Plafonds A und B der AKA werden zu variablen Zinssätzen, die sich an den geltenden Marktzinssätzen bzw. dem Diskontsatz der Deutschen Bundesbank orientieren, in Höhe des Vertragswertes, abzüglich der An- und Zwischenzahlungen sowie der von Hermes nicht gedeckten Selbstfinanzierungsquote von normalerweise 15 % gewährt. Die Laufzeit richtet sich nach dem zugrundeliegenden Exportgeschäft und liegt zwischen einem und zehn Jahren. Damit ist der Tatsache Rechnung getragen worden, daß die Exporteure immer längere Zahlungsziele zugestehen und zugleich entsprechende Finanzierungsmittel bereitstellen mußten. Die Ursache dieser Entwicklung lag in der sich verschlechternden Zahlungsbilanzsituation, insbesondere auch der Entwicklungsländer aufgrund der Ölpreiserhöhungen seit 1973. Doch bereits seit Anfang der 60er Jahre hatten sich die Finanzierungsbedürfnisse der Entwicklungsländer aufgrund gestiegener Importe und der durch die Inflation in den Industrieländern aufgeblähten Auftragswerte verändert.

Die gebundenen Finanzkredite der AKA (Plafond C) und auch der KfW werden in Höhe der vollen Restkaufforderung gewährt. Die Auszahlung kann bei Lieferung von Anlagen, nach Fertigstellung oder bereits pro rata Lieferung erfolgen. Die Kreditvaluta überschreitet nicht die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland. Die Zahlungen erfolgen auftrags und auf Rechnung des ausländischen Kreditnehmers an den deutschen Exporteur.

In Ausnahmefällen kann auch die KfW, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, deutsche Exporte finanzieren. Ihr stehen neben eigenen Mitteln ERP-Mittel und Kapitalmarktmittel zur Verfügung. Die KfW kann für die Finanzierung von Exporten nur bei besonders förderungswürdigen Großprojekten in Entwicklungsländern herangezogen werden. Hierbei kann es sich beispielsweise um Infrastrukturpro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gramme wie Staudammbau, Errichtung von Kraftwerken und vergleichbare Vorhaben handeln. Ähnliches gilt für Finanzierungen im Interesse der Sicherung unserer Rohstoffversorgung.

Nach deutschem Recht können auch die Geschäftsbanken Exportkredite gewähren. Parallel zu den gedeckten Besteller-Krediten müssen die Banken heute in den meisten Fällen auch die Finanzierung der von Hermes nicht gedeckten An- und Zwischenzahlungen sowie der in Verbindung mit dem Export auftretenden local costs darstellen. Diese Kredite unter eigenem Risiko der Banken werden im allgemeinen aus Kostengründen über den Euromarkt zur Verfügung gestellt. Die Finanzierungserfordernisse für Großprojekte in Entwicklungsländern haben in den letzten Jahren Größenordnungen erreicht, die den Rahmen der Möglichkeiten der AKA übersteigen. Durch die Bildung von Konsortien für Großkredite außerhalb der AKA ermöglichten die Banken letztlich diese Exporte, wobei sich auch die KfW an derartigen Operationen in die Entwicklungsländer beteiligt hat.

Im internationalen Vergleich schneidet die staatliche Exportförderung in der Bundesrepublik Deutschland nicht in jeder Hinsicht günstig ab. Insbesondere die Finanzierung britischer und französischer Exporte ist teilweise in den Konditionen, d. h. Zinssätzen und Laufzeiten begünstigt. Unter bestimmten Voraussetzungen erfolgen auch die Finanzierungen zu Festsätzen und vermögen damit dem Exporteur eine sichere Kalkulationsgrundlage zu bieten.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Exportfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland ihre Grenze durch die Gewährung von staatlichen Export-Kredit-Garantien findet. Die Gesamtmittel erreichten im Haushalt 1981 eine Höhe von 135,8 Mrd. DM, hiervon entfielen 79,2 % auf die Gesamtgruppe der Entwicklungsländer, allerdings nur 25,6 % auf die Nicht-OPEC-Entwicklungsländer.

IV. Internationales Kreditgeschäft

Seit ca. 15 Jahren wird ein Großteil der Außenhandelsfinanzierungen über die internationalen Märkte abgewickelt. Es handelt sich dabei im wesentlichen um drei Bereiche, nämlich:

— Kapitalmarktfinanzierungen,

— Projektfinanzierungen,

— Euromarktfinanzierungen.

1. Das *internationale Anleihegeschäft* leistet einen wichtigen Beitrag zum Recycling. Allerdings sind bedauerlicherweise — aber auch ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ständlicherweise — nur relativ wenige Entwicklungsländer markt- das heißt emissionsfähig. Zum Schutz der Anleger — und hier handelt es sich um ein breites Publikum — kommen als Anleiheschuldner nur bonitätsmäßig erstklassige Adressen in Frage. Die meisten Entwicklungsländer, sieht man von einigen Schwellenländern ab, vermögen diesem Anspruch noch nicht gerecht zu werden.

Gerade die sorgfältige Auswahl marktfähiger Emittenten und die Zinsgestaltung sollen eine erfolgreiche Plazierung der Anleihe bei Privatkunden und institutionellen Anlegern sichern. Das Emissionsgeschäft bindet also im Gegensatz zu sonstigen Finanzierungen bei entsprechender Plazierungskraft kein bankmäßiges Kapital und läßt damit auch kein Länderrisiko entstehen.

Um so größere Bedeutung haben aber die internationalen Anleihemärkte für die Mittelbeschaffung der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken, die sich in ihrer Refinanzierung vorzugsweise auf diese festkonditionierten Anleihen, seltener auf zinsvariable Kredite des Euromarktes stützen. So hat allein die Weltbank im Laufe der letzten Jahre weit über 10 Mrd. DM in der Bundesrepublik aufgenommen. Den Entwicklungsländern kommen insofern also über die zwischengeschaltete Weltbank durchaus auch Kapitalmarktmittel zugute, wie das aus der Sicht des internationalen Kapitalgefälles wünschenswert ist.

2. Bei der *Projektfinanzierung* handelt es sich um eine Kreditvergabe, die primär auf den cash-flow einer sich selbst tragenden Wirtschaftseinheit, das Projekt, abstellt, wobei alle Beteiligten eine Risikogemeinschaft bilden. Diese Finanzierungsart ist z. B. relevant für Energie- und Rohstoffvorhaben, bei denen der Absatz der Produktion als gesichert gelten kann. Für die Banken bedeutet dies, daß sie neben Bonitäts-Risiken vielfach auch technische, geologische und verfahrenstechnische Risiken eingehen müssen; allerdings bietet diese Finanzierungsform in aller Regel gute Ertragschancen.

Projektfinanzierungen stellen für die deutschen Banken im Gegensatz insbesondere zu amerikanischen, kanadischen, französischen und britischen Instituten eine relativ neue Form der Kreditgewährung dar. Es besteht jedoch durchaus die Bereitschaft, verstärkt Erfahrungen zu sammeln und sich auf diesem Gebiet zu engagieren.

Für rohstoffreiche Länder der Dritten Welt kann, sofern sie bereit sind, ausländische Kapitalgeberinteressen zu schützen, in Zukunft vermehrt über diese Finanzierungsart langfristiges Kapital mobilisiert werden. Die Verbindung von nicht notwendigerweise beherrschendem ausländischen Kapital und technischem Know-how bietet eine zuneh-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mend interessante Möglichkeit, die eigenen Ressourcen dieser Länder und damit deren Volkswirtschaft zu entwickeln.

3. Ein wesentlicher Teil der internationalen Finanzierungen auch für Entwicklungsländer wird seit Jahren über den *Eurogeld- und -kreditmarkt,* kurz den *Euromarkt,* ausgereicht. Während 1972 von den Eurobanken nur 1,5 Mrd. US $ an Nicht-OPEC-Entwicklungsländer flossen, waren es zum Beispiel 1975 schon 8,3 Mrd. US $ und 1979, dem Jahr mit dem bislang höchsten Neukreditvolumen für Entwicklungsländer 35,4 Mrd. US $. In den ersten 10 Monaten des Jahres 1982 wurden Neukredite in Höhe von rund 24 Mrd. US $ an diese Ländergruppe vergeben.

Die Verschuldung der Nicht-OPEC-Entwicklungsländer gegenüber den privaten Banken stieg von 63 Mrd. US $ in 1975 auf inzwischen 242 Mrd. US $, das sind 15 % vom gesamten Euromarkt, der per 30. Juni 1982 ein Bruttovolumen von rund 1,6 Billionen US-Dollar umfaßte.

Dieser Markt entstand zu Anfang der 50er Jahre als Reaktion auf dirigistische geld- und kreditpolitische Maßnahmen in den USA und ist gekennzeichnet durch eine weitgehende Befreiung von nationalen Reglementierungen durch die Währungsbehörden, wie z. B. Mindestreservevorschriften in der Bundesrepublik Deutschland. Die Zinsen sind daher auf diesem Markt meist günstiger als auf den Binnenmärkten.

Seine wichtigsten Liquiditätsquellen sind die westlichen Industrieländer und seit der Ölpreiserhöhung 1973/74 die OPEC-Staaten. Gründe für eine Anlage am Euromarkt können neben dem Zinsvorteil auch die flexiblere und unkompliziertere Handhabung oder das Fehlen heimischer Geld- und Kapitalmärkte sein. Aus dem zuletzt genannten Grund legen auch einige Entwicklungsländer ihre Mittel am Euromarkt an.

Generell gesehen handelt es sich bei Eurodepositen größtenteils um Privatanlagen, Liquiditätsüberschüsse von Unternehmen oder staatliche Devisenreserven, die die Investoren ganz überwiegend kurzfristig — als Tagesgelder oder Termingelder bis zu 6 Monaten Laufzeit — bei den Eurobanken anlegen. Da ein beträchtlicher Teil des Finanzierungsbedarfs gerade auch der Entwicklungsländer jedoch mittel- bis langfristig ausgerichtet ist, haben die Banken mit dem *roll-over-Kredit* ein Finanzierungsinstrument entwickelt, durch das die im Markt vorhandene kurzfristige Liquidität in längerfristige Kreditvergaben umgesetzt werden kann. Dabei sagt die Bank die Mittel langfristig zu, verbunden mit der Vereinbarung, daß in bestimmten Zinsperioden (meist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3 bis 6 Monate) der Zinssatz der Marktsituation angepaßt wird. Die kreditgebende Bank refinanziert sich jeweils nur für die laufende Zinsperiode und trägt das Liquiditätsbeschaffungsrisiko; dem Kreditnehmer obliegt das Zinsänderungsrisiko.

Diese am Euromarkt gebräuchlichste Finanzierungsform zeichnet sich auch dadurch aus, daß sie dem Kreditnehmer ein hohes Maß an Flexibilität ermöglicht, und zwar bei der Inanspruchnahme, der Rückzahlung und der Wahl der Währung, die nach Ablauf der jeweiligen Zinsperiode gewechselt werden kann. Durch die Bildung von Konsortien lassen sich auch große Kreditbeträge mobilisieren.

Während ganz allgemein zunächst kurzfristige kommerzielle Kredite über den Euromarkt abgewickelt wurden, haben insbesondere auch die Entwicklungsländer nach der ersten Ölkrise 1973 vermehrt den Euromarkt zur Finanzierung ihrer erhöhten Energieimporte und zur Dekkung ihrer Zahlungsbilanzdefizite in Anspruch genommen.

Das Ausmaß der Verschuldung der Entwicklungsländer hat sich bisher und wird sich auch künftig nach ihrer Risikoeinschätzung durch die Eurobanken bestimmen. Die Risikolage und Risikopolitik bezieht sich dabei auf drei Kernbereiche und zwar:

— das Bonitätsrisiko,

— das Rentabilitätsrisiko und

— das Liquiditätsbeschaffungsrisiko.

Jeder Kredit, ob einem In- oder Ausländer gewährt, enthält zunächst ein individuelles *Bonitätsrisiko,* das darin besteht, daß der Kreditnehmer seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt. Bei Krediten an das Ausland tritt aber zusätzlich und übergreifend zum jeweiligen Einzelrisiko ein spezifisches *Länderrisiko* hinzu, da der Schuldner den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Einflüssen des Landes unterliegt, in dem er seinen Sitz hat. In den vergangenen Jahren traten diese Länderrisiken in den Brennpunkt der Diskussion, da sie sich seit Mitte der 70er Jahre sowohl qualitativ wie auch quantitativ verschärft haben.

Da bei Zahlungsunfähigkeit oder -unwilligkeit eines Landes in aller Regel gleich ein ganzes Bündel von Einzelkrediten betroffen ist, stellt dieses Risiko die Banken vor weitaus größere Probleme als die Zahlungsunfähigkeit einzelner Unternehmen. Im Falle Mexikos geht es z. B. immerhin um 81 Mrd. US $.

Von den Banken werden die Länderrisiken zunehmend kritischer gewertet. Ihre verantwortungsvolle Steuerung im internationalen Geschäft muß auf Begrenzung, Streuung und angemessene Vorsorge ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richtet sein. Diesen Zielen dient die laufende Überwachung der Länderrisiken anhand wirtschaftlicher und politischer Daten. Inzwischen haben praktisch alle Banken entsprechende eigene Beurteilungssysteme entwickelt.

In der Deutschen Bank zum Beispiel werden eine Reihe von meßbaren ökonomischen Tatbeständen ausgewertet, um zunächst ein objektives Bild von der außenwirtschaftlichen Bonität der einzelnen Länder auf kurze Sicht zu gewinnen. Dazu gehören:

— die Auslandsverschuldung und die Schuldendienstbelastung,

— die Entwicklung der Leistungsbilanz und der daraus resultierende Kreditbedarf,

— die Entwicklung der internationalen Liquidität,

— das Wirtschaftswachstum sowie

— die Exportaussichten.

In einem zweiten Schritt werden dann diejenigen Faktoren erfaßt, die die außenwirtschaftliche Position eines Landes auf längere Sicht beeinflussen können. Hierzu gehören in erster Linie die Energieabhängigkeit und der Rohstoffreichtum sowie die Qualität des Managements — was natürlich eine kritische Würdigung der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik einschließt. Daneben gilt es festzustellen, ob politische Faktoren sich auf das Landesrisiko auswirken und insbesondere die Zahlungsfähigkeit eines Landes gefährden könnten.

Aufgrund der so gewonnenen Ergebnisse werden die Länder entsprechend ihrem Gefährdungsgrad in Gruppen eingeteilt, die ihrerseits neben anderen Beurteilungskriterien die Grundlage für die Festsetzung von konzerneinheitlichen Länderlimiten bilden, in deren Rahmen sich das jeweilige Gesamtengagement der Bank bewegen sollte. Wenn Banken in der Risikoeinschätzung bestimmter Länder häufig übereinstimmen, so beruht dies in erster Linie auf gleichen Informationsquellen und Interessenparallelität, nicht jedoch auf konkreten Absprachen zwischen den Banken.

Dieser Länder-Beobachtung unterliegen naturgemäß auch die Entwicklungsländer. Die Auslandsverschuldung dieser Ländergruppe erhöhte sich von 1974 bis Ende 1981 um rund 360 Mrd. US $ auf schätzungsweise 540 Mrd. US $. Netto, das heißt nach Abzug der Devisenreserven, stieg die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer um etwa 320 Mrd. US $ auf 420 Mrd. US $ (Ende 1981).

Für die Bedienung der mittel- und langfristigen Auslandsschulden waren 1981 insgesamt ca. 22 % der laufenden Deviseneinnahmen —

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und damit doppelt soviel wie 1974 — aufzuwenden. Wesentlich höher liegen die Schuldendienstquoten allerdings bei Ländern, die in den vergangenen Jahren einen extrem hohen Kreditbedarf hatten, nämlich: für Argentinien bei 80 %, für Brasilien bei 75 %, für Mexiko und Chile bei 50 %. Die Gründe für die hohe Auslandsverschuldung waren u. a. die gestiegenen Energie- und Zinskosten, eine Reihe ehrgeiziger Entwicklungsprojekte und der Devisenausfall durch den Preisverfall bei zahlreichen Rohstoffen. Auch durch die Schwankungen der Weltwirtschaft wurden diese Länder besonders betroffen.

Im übrigen entfallen zur Zeit auf nur 10 der am Euromarkt verschuldeten Schwellenländer rund 70 % der von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) erfaßten internationalen Bankkredite an Entwicklungsländer, und zwar neben den 4 genannten Ländern noch: Griechenland, Jugoslawien, Korea, Philippinen, Thailand und die Türkei. Man vermutet, daß heute rund 50 % der Neukredite zur Tilgung früher aufgenommener Kredite eingesetzt werden, gegenüber rund 25 % im Jahre 1978.

Nach Berechnungen des IWF waren bereits 1981 26 Entwicklungsländer mit einem Beitrag von rund 5,5 Mrd. US $ in Zahlungsverzug; das war die doppelte Anzahl wie vor 7 Jahren und die Summe ist etwa elfmal so groß. Diese Entwicklung hat sich 1982 verstärkt fortgesetzt; sie hat durch die Schwierigkeiten der hochverschuldeten lateinamerikanischen Länder sogar eine gefährliche Größenordnung erreicht.

Hinzuweisen ist auch darauf, daß jede Umschuldung nicht nur das Portefeuille und damit die Länderlimite einer Bank blockiert, sondern auch ihre Liquidität und Rentabilität beeinträchtigt. Die Folge ist eine verstärkte Zurückhaltung der Banken im Eurokreditgeschäft gegenüber schwachen Schuldnerländern sowie ein Bemühen um höhere Margen. Dies gilt insbesondere für die Margen für erste Adressen, die bei 7- bis 10jährigen Krediten bekanntlich noch bei 3/8 bis 1/2 % liegen. Dagegen hat sich der Margenfächer für Kredite an Entwicklungsländer in letzter Zeit deutlich verbreitert. Mit am Ende der Skala liegt Brasilien mit über 2 %. Ein zweites Beispiel für einen drastischen Margenanstieg, den vermutlich weitere Länder werden hinnehmen müssen, ist Mexiko.

Um den Finanzierungsbedarf von Problemländern auch in Zukunft decken zu können, dürften unseres Erachtens mehrere Vorkehrungen erforderlich sein:

Erstens erscheint die zunehmende Einschaltung von supranationalen Institutionen, wie IWF oder Weltbank geboten, die ihre Kreditvergaben mit wirtschaftspolitischen Auflagen, wie z. B. Sanierungsprogrammen verknüpfen können. Damit würde, wie es sich in der Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gangenheit mehrfach bewährt hat, die Voraussetzung für ein Eigenengagement der Eurobanken im Rahmen ihrer naturgemäß begrenzteren Möglichkeiten geschaffen; wünschenswert wäre eine Quotenerhöhung und eine stärkere Emissionstätigkeit auf den Kapitalmärkten.

Zweitens sind vermehrt sog. Co-financings anzustreben, d. h. gemeinschaftliche Einzel- und Projektfinanzierungen von supranationalen Institutionen und Eurobanken.

Drittens halten wir die verstärkte direkte Einschaltung der OPEC in den Recycling-Prozeß für wünschenswert. Die ölexportierenden Staaten haben nach 1973 ganz überwiegend das indirekte Recycling über die Banken bevorzugt und waren in ihrer Anlagepolitik eher auf Ertrag und Sicherheit bedacht. Inzwischen schalten sich die OPEC-Länder verstärkt in das direkte Recycling ein. Ein wünschenswertes und stärkeres direktes Engagement der OPEC in den Entwicklungsländern könnte dazu beitragen, deren Probleme zu mildern. Mit abnehmenden Leistungsbilanzüberschüssen wird jedoch vermutlich auch die Bereitschaft sinken, sich direkt in das Recycling einzuschalten. Die Kreditvergabe an Entwicklungsländer durch die OPEC hat sich in jüngster Zeit bereits abgeschwächt (1979: 9,6 Mrd. US $; 1981: nur noch 5,3 Mrd. US $). Anzumerken ist allerdings, daß arabische Bankkonsortien in steigendem Maße Eurokredite — auch an Problemländer — vergeben haben.

Der zweite genannte Risikobereich, das *Rentabilitätsrisiko,* beschreibt die Gefahr, daß der im Kreditvertrag vereinbarte Nutzen der Bank aufgrund von restriktiven bzw. rentabilitätsbeeinträchtigenden Maßnahmen von Hoher Hand nicht oder nur teilweise zufließt. In der Vergangenheit sind jedoch derartige Maßnahmen an den Finanzplätzen des Euromarktes nicht verfügt worden und für die überschaubare Zukunft auch nicht zu erwarten.

Angesichts ihrer vielfältigen Aktivitäten hat sich eine Eurobank so zu verhalten, daß ihr aus Währungsentwicklungen oder Zinsänderungen keine Nachteile erwachsen. Sie wird daher strikt das Prinzip wahren, ihr Geschäft kongruent nach Währung, Laufzeit und Einzelbeträgen auszurichten und damit abzusichern oder, anders ausgedrückt, offene Geld- oder Devisenpositionen entweder überhaupt nicht oder nur limitiert zuzulassen.

Ich darf abschließend zum dritten Risikobereich, dem *Liquiditätsbeschaffungsrisiko,* übergehen. Die Eurobanken müssen eine wesentliche Aufgabe darin sehen, die Refinanzierung ihres Kreditportefeuilles laufend sicherzustellen. Die Gefahr einer allgemeinen Liquiditätskrise, insbesondere einer Austrocknung, ist seit Jahren angesichts der vielfältigen Quellen des Marktes allerdings nicht denkbar. In mehreren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krisensituationen konnte auch die Erfahrung gewonnen werden, daß die angelegten Mittel nicht in größerem Umfang in die Binnenmärkte abwanderten, sondern die Investoren jeweils kurzfristiger disponierten oder in andere Währungen umschichteten.

Aufgrund der jüngsten Krisenerscheinungen, die durch Liquiditätsengpässe im Ostblock und in Lateinamerika, durch Zusammenbrüche im Finanzsektor der USA sowie durch Probleme bei Großunternehmen in den USA, in Kanada, aber auch in der Bundesrepublik Deutschland gekennzeichnet sind, konnten allerdings erstmalig Abflüsse auf den US-amerikanischen Binnenmarkt beobachtet werden.

Die Krisenfestigkeit des internationalen Finanzsystems beruht dabei ganz wesentlich auf den Notenbanken als "Lenders of last ressort". In der Erklärung vom September 1974 — dem sog. Baseler Konkordat — haben die Zentralbanken des Zehnerclubs auf dem Höhepunkt der damaligen Euromarktkrise bereits ihre Bereitschaft bekundet, notfalls liquiditätsstützend in das Marktgeschehen einzugreifen. Es ist davon auszugehen, daß dieses Sicherheitsnetz auch künftig gespannt bleibt.

Damit ist allerdings das individuelle Beschaffungsrisiko der einzelnen Banken nicht gelöst. Wie bereits 1974 hat sich, sensibilisiert durch die international gewachsenen Risiken und Probleme einzelner Banken, auch gegenwärtig wieder ein zweigeteilter Markt gebildet, in dem sich Banken mit erstklassigem Standing problemlos Liquidität beschaffen können, während andere Adressen nur unter Inkaufnahme zum Teil höherer Aufschläge in der Lage sind, die benötigten Mittel aufzunehmen. Unter diesen Umständen erscheint es geboten, die notwendigen Liquiditätsvorsorgen zu treffen und entsprechende Reserven zu bilden.

V. Resümee

1. Aufgrund des zunehmenden Risikobewußtseins der Banken hat sich das Wachstum des Euromarktes in letzter Zeit verlangsamt. Nach Ansicht des Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank, Leutwiler, könnten die Finanzmärkte künftig sogar schrumpfen, wobei zu hoffen ist, daß sich diese Redimensionierung in geordneten Bahnen vollzieht. Gefördert wird dieser Prozeß durch die Bestrebungen der nationalen Bankenaufsichtsbehörden, ihre Überwachung auch auf die Eurotöchter auszudehnen, da sie bei Ausfällen der Tochterinstitute Rückwirkungen auf die Mutterbank befürchten.

Seit September 1981 werden dem deutschen Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen aufgrund eines Gentlemen's Agreement von den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Banken konsolidierte Zahlen vorgelegt. Eine endgültige Regelung der Einbeziehung der Eurotöchter in die Überwachung soll bekanntlich durch eine Novelle des Kreditwesengesetzes (KWG) erreicht werden. Die Banken erwarten, daß dadurch keine Überregulierung des Marktes erfolgt, die die Finanzierung der deutschen Exporte erschweren würde.

Die Verpflichtung gegenüber ihren Einlegern und ihren Aktionären verlangt eine Begrenzung der von den Eurobanken übernommenen Risiken sowie die Erzielung eines angemessenen Gewinns. Die Banken werden daher, wie schon in der Vergangenheit, sowohl ihr Eigenengagement einschränken und auf eine weitere Stärkung ihrer Eigenmittel und Reserven bedacht sein, als auch ein ausgewogenes Rentabilitäts-/Risikoverhältnis anstreben müssen. Das internationale Finanzsystem ist nur dann als krisenfest anzusehen, wenn Solidität und Selbstdisziplin der Banken gewährleistet sind.

Das große Engagement der Banken im Ausland seit der ersten Ölkrise beruhte weder auf Leichtsinn noch auf Expansionssucht. Sie übernahmen vielmehr mit dem Recycling der Ölgelder in den internationalen Wirtschaftskreislauf eine für die Stabilität der Weltwirtschaft wichtige Rolle. Konjunkturelle Gründe und Versäumnisse im Schuldenmanagement — vor allem zu hohe kurzfristige Schulden — haben einige Länder in Schwierigkeiten gebracht und die Banken zu verstärkter Zurückhaltung gezwungen. Dennoch darf unseres Erachtens ein genereller Rückzug der Banken nicht stattfinden, so sehr Zurückhaltung und Prioritäten in diesem Bereich geboten sind.

Wir gehen davon aus, daß sich die Banken ihrer Verantwortung bewußt sind und entsprechend verhalten, so daß es nicht zu einer Eskalation der derzeitigen Situation kommt. Wird eine vernünftige mittlere Linie nicht gefunden, so besteht die Gefahr, daß eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern immer größere Schwierigkeiten hat, ihre Einfuhren zu finanzieren, was naturgemäß bedeutet, daß sie auch weniger importieren. Da der Export der Konjunkturmotor schlechthin für die Bundesrepublik ist, würde schon eine Stagnation bei der Kreditvergabe an Entwicklungsländer die Wachstumschancen der Wirtschaft beeinträchtigen.

2. Um Krisensituationen schnell und erfolgreich begegnen zu können, bedarf es — neben der beschriebenen Form der Zusammenarbeit — künftig eines noch engeren Kontaktes der Banken untereinander sowie mit dem IWF und der Weltbank. So wurden bereits anläßlich der IWF-Tagung in Toronto die Schaffung eines ‚Feuerwehrfonds' und einer ‚Evidenzzentrale' diskutiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Bestand und die Funktionsfähigkeit des Euromarktes sind meiner Meinung nach auch für die Zukunft gewährleistet, solange es investierbare Mittel und offene Märkte gibt und sich Angebot und Nachfrage über den Zinsmechanismus ausgleichen. Dabei muß insbesondere die Freizügigkeit des grenzüberschreitenden Geld- und Kapitalverkehrs als essentieller Bestandteil einer liberalen Welthandelsordnung gewährleistet sein. Aufgrund seines großen Liquiditätspotentials könnte dieser internationale Kreditmarkt daher auch in Zukunft eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Krediten an Entwicklungsländer spielen, sofern eine ausgewogenere Risikoverteilung zwischen staatlichen Institutionen und privaten Banken erreichbar ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zu dem Vortrag: Die privaten Banken im Kontext der Finanzbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (E. Storck)

Von *Werner Hammel*, Frankfurt

Die Effizienz des privaten Bankensystems bei der Deckung des Kreditbedarfs der Entwicklungsländer und beim Recycling der OPEC-Überschüsse in die Entwicklungsländer ist von Ekkehard Storck in der gebotenen Weise gewürdigt worden. Die folgenden ergänzenden Bemerkungen beziehen sich auf die Frage, welcher Natur der Kreditbedarf aus entwicklungspolitischer Sicht gewesen ist, der in dieser Weise befriedigt werden konnte. Einige pragmatische Anmerkungen zur Verschuldung der Entwicklungsländer bei den privaten Banken schließen sich an.

Wir wissen, daß seit der ersten Ölpreis-Erhöhung im Jahre 1973 die Verschuldung der Entwicklungsländer drastisch gestiegen ist. Wir wissen aber auch — und darauf hat Storck mehrfach hingewiesen —, daß auch andere Faktoren als die hohen Kosten der Erdölimporte den zugrundeliegenden Kreditbedarf verursacht haben. Eine quantitative Zurechnung auf diese Faktoren ist natürlich schwierig. Eine Studie[1], die auf Daten bis Mitte der 70er Jahre beruht, kommt zu dem Ergebnis, „... daß die gestiegenen BlP (Bilanz der laufenden Posten) — Defizite der Entwicklungsländer unmittelbar nach 1973 zu ca. 40 - 50 vH auf der OPEC-Politik beruhten". Ob diese Größenordnung heute noch zutrifft, ist schwer abzuschätzen. In jedem Fall ist die Auffassung Alexander Schuberts[2] zu teilen, daß die Verschuldung der Entwicklungsländer nicht allein der OPEC-Preispolitik zugeschrieben werden kann. Im folgenden sollen daher die Erdöl- und Nicht-Erdöl-bedingten Einflußfaktoren des Kreditbedarfs getrennt angesprochen werden.

Zunächst zum Erdöl: Soweit die privaten Banken es Entwicklungsländern durch Kredit ermöglicht haben, ihren Primärenergiebedarf trotz der Vervielfachung der Kosten durch Importe zu decken, ist ein Zugriff der OPEC-Mitglieder auf die realen Ressourcen dieser Länder

---

[1] *P. Nunnenkamp:* Zur Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer. Ausmaß und Ursachen, Kieler Arbeitspapier Nr. 98, Januar 1980, S. 28.

[2] Vgl. den Beitrag von *Alexander Schubert* in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht oder nicht in vollem Umfang gelungen. Darüber hinaus sind die Risiken, die sich aus der OPEC-Politik einerseits und aus unzulänglichen oder unterlassenen Anpassungsprozessen andererseits ergeben, auf die privaten Banken übertragen worden. Die privaten Banken der Industrieländer haben insofern eine Art Versicherungsfunktion übernommen für die weltwirtschaftlichen Konsequenzen, die sich aus der OPEC-Politik gegenüber Entwicklungsländern ergeben haben oder ergeben werden.

Dies hat zunächst einmal positive Aspekte. So sind z. B. Anpassungsprozesse im Bereich der Energieversorgung besonders zeitaufwendig. Die KfW etwa finanziert heute Wasserkraftwerke — in Obervolta, Mali, Marokko, in der Türkei, nur um einige Länder zu nennen —, deren Planung nach 1973 begonnen wurde und die heute wirtschaftlich vertretbar sind, weil die Alternative, das Öl-gefeuerte Wärmekraftwerk oder der Dieselgenerator, inzwischen wesentlich teurer sind. Der Bau dieser Kraftwerke hat zum Teil noch gar nicht begonnen; andere sind erst in der Planung. Die 80er Jahre werden auf jeden Fall zu Ende gehen, ohne daß das Hydroenergie-Potential, das zur Substitution von importierter Primärenergie in Entwicklungsländern zur Verfügung steht, voll erschlossen sein wird. Es ist klar, daß die planerischen, technischen und organisatorischen Aspekte dieser Substitutionsprozesse wesentlich zeitaufwendiger sind als die Meinungsbildung innerhalb der OPEC über einen neuen Kartellpreis. Sofern Kredite solche langfristigen Substitutionsprozesse ermöglichen, verhindern sie in Entwicklungsländern wirtschaftliche, soziale und politische Friktionen.

Andererseits ist die Einsicht in die Notwendigkeit von Anpassungsprozessen oder zumindest die Fähigkeit, solche Einsichten in wirtschaftspolitische Aktionen umzusetzen, in einzelnen Entwicklungsländern unterschiedlich stark ausgeprägt. Die Liga der *non-reactors* oder *under-reactors* ist groß, und es gibt leider wenig Hinweise darauf, daß der Zugang dieser Ländergruppe zu den Kreditfacilitäten der privaten Banken deutlich beschränkt war. In solchen Ländern ist der leichte Zugang zum Kredit sicherlich problematisch, weil er möglicherweise Anpassungsprozesse hinauszögert und statt dessen zugelassen hat, daß unpopuläre wirtschaftspolitische Maßnahmen auf die lange Bank geschoben wurden. Es stellt sich dann die Frage, was real im Sinne des von der OPEC beabsichtigten Ressourcentransfers eines Tages passieren soll. Auf diese Frage wird zurückzukommen sein.

Der Kreditbedarf der Entwicklungsländer, zu dessen Deckung die privaten Banken in den Industrieländern einen herausragenden Beitrag geleistet haben, hat aber auch noch andere Gründe als die OPEC-Preispolitik. Auch dies klang bei Storck bereits an: Preisverfall bei zahl-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reichen, für einzelne Entwicklungsländer lebenswichtigen Exportgütern, hohe Zinsen auf die bestehenden Auslandsschulden, zu viele und zu große Entwicklungsprojekte und -programme, die netto und unter Berücksichtigung der Zeitpräferenz externe Ressourcen verschlangen anstatt zu verdienen oder einzusparen. Dies führt direkt zu dem heiklen Thema der *Konditionalität,* dem auf dieser Tagung mehrere Referate gewidmet sind.

Devisenkredite sind Entwicklungsländern zu sehr unterschiedlichen Bedingungen zugänglich. Kredite zu sehr günstigen, den Zahlungsbilanzproblemen dieser Länder angepaßten Finanzierungskonditionen, sind subventioniert, aber dafür auch mit mehr oder weniger stringenten Auflagen verbunden. Dies gilt ganz sicherlich für den Bereich der Projekt- und Programmfinanzierung, in dem z. B. die KfW tätig ist. Ob deren Auflagen immer die richtigen sind, steht auf einem anderen Blatt; aber sie bemüht sich jedenfalls auf mikroökonomischer Ebene darum, daß der zusätzlichen Auslandsverschuldung ein Entwicklungsimpuls gegenübersteht, der zumindest *ex ante* in einem vertretbaren Verhältnis zum späteren Schuldendienst steht. Dies gilt auch mehr oder weniger für die meisten Entwicklungshilfeorganisationen, allen voran die Weltbank, die aufgrund ihrer institutionellen und finanziellen Potenz Auflagen für ganze Sektoren oder Subsektoren durchsetzt, wenn sie von deren Notwendigkeit überzeugt ist.

Für private Banken, die nur Kredite zu marktmäßigen Bedingungen zu bieten haben, und dies auch noch im Wettbewerb mit anderen, muß Konditionalität dagegen zwangsläufig klein geschrieben werden. Dafür sind sie aber wesentlich flexibler und vor allem schneller als die in den Augen der Entwicklungsländer oft reichlich bürokratisch arbeitenden Entwicklungsorganisationen.

Was folgt aus alledem? Sicherlich kein vorbehaltloses Plädoyer für Konditionalität bei der Kreditgewährung an Entwicklungsländer. Dies ist ein separates Thema. Aber es stellt sich die Frage, ob der außerordentlich starke Kreditzuwachs an Entwicklungsländer, den die privaten Banken in den letzten 8 - 10 Jahren alimentiert haben, überwiegend für Zwecke erfolgt ist, die eine nachhaltige Schuldendienstfähigkeit der Kreditnehmerländer gewährleisten. Diese Bedingung wäre dann erfüllt, wenn der Verwendungszweck des Kredits über dessen Laufzeit hinweg einen Güterzuwachs mindestens in Höhe des Kredites und der Kreditzinsen ermöglicht — und zwar wenn möglich in Devisen. Diese Bedingung ist grundsätzlich nur bei Investitionen erfüllt, nicht aber beim Konsum (einschl. Konsum von Erdölprodukten). Führt man dazu das alte Argument ein, daß auch bei gezielter Investi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsfinanzierung woanders Ressourcen freigesetzt werden, die dann wieder für Konsumzwecke verfügbar sind, dann erweitert sich diese Bedingung dahingehend, daß die Entwicklungspolitik des Schuldnerlandes effizient und wachstumsorientiert, das *development commitment* der politischen Führung ausgeprägt und nachhaltig sein muß.

Für Brasilien, den größten Schuldner der privaten Banken, mag diese Bedingung wohl erfüllt gewesen sein. Wie aber etwa Zaire zu einem bedeutenden Schuldner aufsteigen konnte, bleibt im Dunkeln.

Zwei weitere Bemerkungen schließen sich noch an:

1. Es drängt sich der Eindruck auf, daß die internationalen Mechanismen zur — wenigstens temporären — Lösung von vorhandenen Verschuldenskrisen weit besser eingespielt sind als diejenigen, die Verschuldensprobleme gar nicht erst entstehen lassen. Zu denken ist hier an die inzwischen fast geräuschlosen, ja diskreten Umschuldungen im Rahmen des Pariser Clubs, an die Übung, öffentliche und öffentlich garantierte Forderungen umzuschulden und als Gegenleistung auf die rasche Bereinigung privater Außenstände, vor allem im Bereich der Handelsschulden, zu drängen. Dagegen stecken etwa die Einbindung privater Banken in Weltbank-Beratungsgruppen, Bemühungen um mehr Evidenz privater Kredite oder die Unterwerfung unter Verwendungsvorgaben etwa im Rahmen von Sanierungsprogrammen des IWF allenfalls in den Kinderschuhen. Mit anderen Worten: Die politischen Rahmenbedingungen für eine gemeinsame Therapie scheinen bisher günstiger zu sein als für eine internationale Prophylaxe. Der Wettbewerb der Industrieländer untereinander trägt das Seine hierzu bei.

2. Wenn es richtig ist,

— daß mit dem sehr rasch gestiegenen Kreditvolumen auch konsumtive Importe finanziert worden sind, für die die Entwicklungsländer im Austausch zunächst noch keine realen Leistungen erbringen mußten und

— daß die privaten Banken im Kontext dieser Finanzbeziehungen Verbindlichkeiten aufgebaut haben, die von ihren Gläubigern eines Tages zur Bezahlung realer Leistungen anstatt für Eurokapitalanlagen verwendet werden können,

dann stellt sich die Frage, woher diese realen Leistungen kommen sollen und welche Verhaltensoptionen für die privaten Banken bestehen. Dies ist zunächst eine ziemlich theoretische Frage. Sicherlich lassen sich viele Verschuldungsprobleme durch eine Überwindung der weltwirtschaftlichen Rezession und/oder um den Preis einer weltweiten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inflation überwinden. Aber trotzdem drängt sich der Gedanke auf, daß im Kontext der Finanzbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern dasjenige Regulativ fehlt, welches im einzelwirtschaftlichen Bereich der *Vergleich* ist[3].

Vergleichskandidaten wären dann zunächst einmal diejenigen Entwicklungsländer, die für unvertretbare Zwecke Kredite im Ausland aufgenommen haben und/oder durch eine Verschlechterung externer Rahmenbedingungen unverschuldet zahlungsunfähig werden. Man könnte argumentieren, daß dies wirtschaftlich sinnvoller und auch für die privaten Banken heilsamer sei, als eine Strategie der Hoffnung, bei der inzwischen rund 50 % der Neukredite zur Tilgung früherer Kredite eingesetzt werden (E. Storck). Für die beteiligten Banken hätte dies die gleiche Wirkung wie Einzel- und Sammelwertberichtigungen, mit dem gravierenden Unterschied allerdings, daß der Zeitpunkt nicht mehr von den Banken, etwa in Abhängigkeit vom Ertrag, gewählt werden kann.

Die nächsten in der Reihe der Vergleichskandidaten wären dann sicherlich einzelne Banken, die die Uneinbringlichkeit eines Teiles ihrer Forderungen an ihre Gläubiger weiterzureichen hätten. Damit wären schließlich auch die OPEC und sonstige Euro-Anleger an den Risiken der hohen Verschuldung von Entwicklungsländern beteiligt. Die Banken wären ihrer eingangs erwähnten Versicherungsfunktion nicht gerecht geworden, der Schaden für ihre Reputation wäre weltweit erheblich und sicherlich in bezug auf Kettenreaktionen äußerst gefährlich. Aber real wäre endlich das konstatiert, was längst einsichtig sein müßte: Ein realer Ressourcentransfer in 82er Preisen zu Lasten der Entwicklungsländer in Höhe ihrer derzeitigen Auslandsverschuldung ist nicht mehr möglich.

Dabei gehört zum Vergleich ein Konsens aller Beteiligten, daß es sich lohnt weiterzumachen, weil nicht die allgemeine Entwicklungsfähigkeit der Schuldnerländer ernsthaft bezweifelt wird, sondern begangene Fehler und Irrtümer korrigiert werden müssen: zum einen der Versuch, durch Verzehnfachung des Ölpreises den ölabhängigen Entwicklungsländern in eben dieser Höhe reale Ressourcen zu entziehen; zum anderen die Vorstellung, als ob wirtschaftliche Grundsätze der Kreditwürdigkeitsprüfung, die gegenüber privaten Kunden gang und gäbe sind, beim Kredit an Staaten vernachlässigt werden könnten, weil Staaten a priori über eine Art von höherer politischer Immunität gegen Zahlungsunfähigkeit verfügen.

---

[3] Vgl. hierzu auch den Beitrag von *Manfred Nitsch* in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Anlage des OPEC-Vermögens als weltwirtschaftliches Problem

Von *Hans-Bernd Schäfer*, Hamburg

I. Einleitung

Die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise ist nicht nur durch hohe Arbeitslosigkeit und Stagnation der Produktion gekennzeichnet. Sie erfaßt nicht nur den realwirtschaftlichen, sondern spiegelt sich insbesondere auch im finanzwirtschaftlichen Bereich. Viele Entwicklungsländer haben sich hoch bei privaten Banken verschuldet und sind heute von Zahlungsunfähigkeit bedroht. Das Auslandsengagement einzelner Kreditinstitute ist so stark ausgeweitet worden, daß im Falle um sich greifender Zahlungsunfähigkeit von Auslandschuldnern Konkurse einzelner, auch größerer Banken möglich geworden sind. Wie hängt diese krisenhafte real- und finanzwirtschaftliche Entwicklung mit der OPEC und ihrer Anlagepolitik zusammen? Ist die OPEC, wie es in einem Aufsatz von Wilhelm Hankel heißt, Sand oder Öl im Getriebe der Weltwirtschaft[1], ist sie ein Stabilitäts- oder ein Unsicherheitsfaktor?

Natürlich ist die OPEC nicht schon deshalb ein Unsicherheitsfaktor, weil es ihr gelungen ist, Einkommensumverteilung großen Stils zu ihren Gunsten herbeizuführen, unter der Industrie- und Entwicklungsländer — wenn auch in unterschiedlichem Maße — zu leiden haben. Umverteilung mag, wenn sie — wie im Falle der wichtigsten OPEC-Staaten — zugunsten einiger ohnehin Reicher erfolgt, verteilungspolitisch unerwünscht sein und die Zahl derjenigen erhöhen, die ernten, wo sie nicht gesät haben. Aber sie stellt für sich genommen noch keinen Unsicherheitsfaktor dar. Unsicherheit entsteht, wenn plötzliche Entwicklungen entgegen den Erwartungen eintreten. Dadurch wird die Krisenhaftigkeit eines Systems, dessen Stabilität in besonderem Maße von stabilen Erwartungen abhängt, vergrößert. Betrachten wir daher die Parameter bzw. Variablen, auf welche die OPEC-Länder Einfluß haben, unter diesem Gesichtspunkt:

1. Die *realen Rohölpreise* sind nicht kontinuierlich angestiegen, sondern zweimal schockartig in den Jahren 1973/74 und 1979/80 erhöht worden. Dazwischen sind sie stark abgesunken. Das gleiche gilt für

[1] *Hankel* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Zeit seit 1980. Für die Zukunft ist nicht nur unklar, ob wir mit steigenden oder sinkenden realen Ölpreisen rechnen müssen; wir wissen auch nicht, wie schnell derartige Änderungen gegebenenfalls vor sich gehen werden.

2. Die *Importentwicklung* und insbesondere der *Leistungsbilanzsaldo* der OPEC-Staaten weisen starke Sprünge auf. Nach der ersten Ölpreiserhöhung im Jahre 1973 verfünfzehnfachte sich dieser Saldo von 2,6 auf 42 Mrd. Dollar im Jahre 1974. Man glaubte zunächst, diese Entwicklung würde anhalten. Ökonomisch hätte dies bei relativ niedriger Konsumneigung der wichtigsten Ölländer ein zusätzliches Sparvolumen für die Industrie- und Entwicklungsländer bedeutet und die Kapitalkosten, d. h. die realen Zinssätze und Gewinnraten erwartungsgemäß im Durchschnitt nach unten drücken müssen. Aber im Verlauf von fünf Jahren verschwand der Leistungsbilanzüberschuß völlig. Im Jahre 1980, nach der zweiten Erhöhung der Ölpreise, erreichte er die Rekordmarke von 101 Mrd. Dollar[2]. Im Jahre 1982 wird er wieder bei Null liegen[3]. Daraus können wir zwar lernen, daß die Kunst des Geldausgebens offenbar eine der am schnellsten erlernbaren Künste ist; aber wir wissen kaum, ob die OPEC in Zukunft als Gruppe eher Kapital zusätzlich anbieten oder nachfragen und damit die Kapitalkosten international eher vermindern oder steigern wird.

3. Die *Anlagenbestände* der OPEC-Länder sind durch hohe Liquiditätspräferenz, einen hohen Anteil von Leihkapital und einen geringen Anteil von Risikokapital (Firmenbeteiligungen und Grundstücke) gekennzeichnet. „Shiftability" ist der Schlüsselbegriff zum Verständnis der OPEC-Anlagepolitik. Die Anlagen müssen entweder die Form von Geld haben oder kurzfristig leicht in Geld beliebiger Währungen umtauschbar sein. Diese Anlagepolitik kommt insbesondere auch in ihren relativ hohen Devisenreserven zum Ausdruck. Das kann bei Währungsumschichtungen zu plötzlichen und starken Wechselkursschwankungen führen. Es führt außerdem bei den kreditaufnehmenden Unternehmungen zur Verschlechterung der Eigenkapital-Fremdkapital-Relation und macht ihre Gewinnlage aufgrund des wachsenden leverage-Effekts mehr und mehr von Zinssätzen abhängig, die sich weitgehend am stark schwankenden Geldmarktzinsniveau ausrichten. Es führt schließlich bei privaten Banken zum Risiko der Fristentransformation.

---

[2] Weltbank (1982): Jahresbericht.

[3] Nach Schätzungen privater Bankinstitute vom Juni 1982 wird sich der Leistungsbilanzsaldo 1982 der OPEC-Staaten zwischen plus und minus 10 Mrd. $ einstellen; nach Schätzungen der Weltbank wird ein Überschuß von 27 Mrd. $ erwirtschaftet. Vgl. Weltentwicklungsbericht 1982, S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Aspekte bilden den Ausgangspunkt unserer Untersuchung zur weltwirtschaftlichen Rolle der OPEC. Dabei werden wir zunächst Entwicklung und Struktur des OPEC-Vermögens darstellen. Es folgen Überlegungen zu den Risiken, die die Zusammensetzung und die möglichen Veränderungen des OPEC-Portefeuilles für Schuldner-Länder und Banken mit sich bringen. In einem weiteren Schritt werden die Probleme untersucht, die sich aus der Anlage hoher Devisenreserven der OPEC-Staaten auf den Euromärkten und aus deren Diversifizierung durch OPEC-Staaten und andere Entwicklungsländer ergeben. Schließlich befassen wir uns mit dem Mechanismus, der finanzwirtschaftliche Schwankungen und Unsicherheiten, die durch die OPEC-Anlagepolitik mitverursacht werden, auf die güterwirtschaftliche Sphäre überträgt.

II. Entwicklung und Zusammensetzung des OPEC-Auslandsvermögens

Ende 1980 betrugen die kumulierten OPEC-Überschüsse, das Nettoauslandsvermögen 350 Mrd. Dollar[4]. Rechnet man den Leistungsbilanzüberschuß von 50 Mrd. Dollar für das Jahr 1981 hinzu, ergeben sich etwa 400 Mrd. Dollar für Ende 1981. Die Größe dieses Vermögens wird etwas deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, daß zum gleichen Zeitpunkt die Summe der deutschen Auslandsaktiva von Banken und der Nettoforderungen von Unternehmungen einschließlich der Devisenreserven der Deutschen Bundesbank rund 150 Mrd. Dollar betrug[5]. Die OPEC-Länder sind also zu einem finanzwirtschaftlichen Faktor ersten Ranges geworden.

Selbst wenn in Zukunft die hohen Leistungsbilanzüberschüsse der OPEC ganz verschwinden sollten, wird diese Vermögensmasse durch Umschichtungen für lange Zeit Einfluß auf wichtige wirtschaftliche Variablen (wie Zinssätze und Wechselkurse) aller übrigen Staaten nehmen können. Auf Saudi-Arabien entfällt allein fast ein Drittel dieses Reichtums, auf Kuweit ein Fünftel und auf die arabischen Emirate ein Neuntel. Diese drei „low absorbers" verfügen damit über zwei Drittel des Auslandsvermögens der OPEC-Länder. Das gesamte Vermögen wird etwa zur Hälfte in Form von Bankeinlagen gehalten. Seine Zusammensetzung wird aus *Tabelle 1* ersichtlich.

Ein großer Teil der Bestände wird kurzfristig gehalten. Das entspricht durchaus dem Interesse der „high absorbers", die kurzfristige Anlagen benötigen, um ihre Importe jederzeit steigern zu können. Für die „low

---

[4] Schweizerischer Bankverein (1981).

[5] Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Sept. 1982, Auslandsforderungen von Banken und Unternehmungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Verwendung und Stand der OPEC-Überschüsse in Mrd. US-$

Land der Anlage	Art der Anlage	Stand am Jahresende 1973	1978	1980 (3. Quartal)
England	Bankeinlagen in Pfund	1,7	2,7	5,6
	Eurobankeinlagen	6,3	30,9	57,0
	Regierungsanleihen	0,1	1,3	3,3
	Schatzanweisungen	0,0	0,4	0,4
	Andere Anlagen	0,0	4,2	4,9
	Total Anlagen in UK	8,1	39,5	71,2
USA	Bankeinlagen	1,8	9,4	14,2
	Regierungsanleihen und Notes	0,2	9,4	14,4
	Schatzanweisungen	0,4	3,3	8,2
	Private Wertpapier-Anlagen	0,3	12,5	17,1
	Andere Anlagen	0,0	11,9	11,5
	Total Anlagen in USA	2,7	46,5	65,4
Andere	Bankeinlagen in anderen Industrieländern	0	34,3	78,0
	Andere Investitionen in anderen Industrieländern	0	20,3	39,7
	Internationaler Währungsfonds und Weltbank	0	9,9	13,3
	Kredite an Entwicklungsländer	0	31,4	45,4
	Total der identifizierten OPEC-Überschüsse	10,8	181,9	313,0

Quelle: Schweizerischer Bankverein: Financial Trends, Nr. 1, 1981.

absorbers" ist wegen des geringen Liquiditätsbedarfs eher eine langfristige Anlage sinnvoll. Im Zeitablauf ist es nach Jahren hoher Überschüsse auch zu Verschiebungen von kurz- zu langfristigen Anlagen gekommen. In den Jahren 1974 und 1980 wurden jeweils sehr hohe Überschüsse erwirtschaftet, die zunächst überwiegend in kurzfristige Anlagen, vornehmlich an den Fremdwährungsmärkten flossen. Im Anschluß daran fanden jedoch in beiden Fällen Umschichtungen zugunsten längerfristiger Anlagen statt. Dennoch wird ein großer Teil der Überschüsse kurzfristig gehalten. Dies zeigt sich besonders in der hohen Devisenreserve der OPEC-Staaten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Verwendung der anlagefähigen Überschüsse der OPEC-Länder 1974 - 1982 in Mrd. US-$[a]

	74	75	76	77	78	79	80	81	82	Σ 1974 - 82
Statistisch erfaßbarer anlagefähiger Überschuß	53,2	35,2	38,3	33,5	13,5	60,6	86,5	49,5	– 5,4	364,9
Kurzfristige Anlagen	36,6	9,5	11,5	10,2	3,2	43,2	42,6	0,6	– 9,5	147,9
Bank- und Geldmarkteinlagen in USA	9,4	1,1				8,3	0,3	– 2,5	– 1,3	
Bank- und Geldmarkteinlagen in UK	18,2	3,4				16,2	16,3	8,2	– 2,4	
darunter Euromarkteinlagen ...	(13,8)	(4,1)				(14,8)	(14,8)	(7,8)	(– 2,9)	
Bankeinlagen in anderen Industrieländern	9,0	5,0				18,7	26,2	– 5,1	– 5,8	
Langfristige Anlagen	16,6	25,7	26,8	23.3	10,3	17,4	43,9	48,9	4,1	217,0
USA	2,3	8,5				– 1,5	13,8	18,8	1,1	
UK	2,8	0,9				1,0	2,5	1,1	– 0,9	
andere Industrieländer	3,1	5,8				8,7	17,0	19,4	0,7	
IWF und Weltbank	3,5	4,0	2,0	0,3	0,1	– 0,4	4,9	2,4	1,9	
Entwicklungsländer	4,9	6,5				9,6	6,7	7,2	1,3	

a) Schätzungen.

Quelle: BIZ: Jahresberichte 79/80, 80/81, 81/82/83; für die Jahre 1976 - 78 in den freien Feldern keine Angaben, da die BIZ Neugruppierungen vorgenommen hat.

Diese betrug im April 1982 rund 78 Mrd. SZR, das sind etwa 20 % der Weltdevisenreserven, während der Anteil dieser Länder am Welthandel nur halb so hoch ist. Auf Saudi-Arabien allein entfiel zum gleichen Zeitpunkt mit 28 Mrd. SZR die zweitgrößte Devisenreserve der Welt, größer als die der USA und Japans[6]. Der überwiegende Teil der Überschüsse besteht aus Bankeinlagen, von denen ein großer Teil auf

[6] International Monetary Fund (1982), International Financial Statistics, Juni. Im Mai 1982 betrugen die Weltdevisenreserven 358 Mrd. SZR, die OPEC-Reserven 78 Mrd. SZR. Diese waren jedoch vom 2. Quartal 1981 an um über 9 Mrd. $ zurückgegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fremdwährungsmärkten angelegt wird, wobei der Bankplatz London eine besondere Bedeutung einnimmt. Die OPEC bedient sich weitgehend der Kreditinstitute westlicher Industrieländer. Der Aufbau eigener international agierender Banken steckt noch in den Anfängen. In diesem Sinne wäre es falsch, von der OPEC als von einem Weltbankier zu sprechen. Neben Bankeinlagen spielen Staatsanleihen und Schatzanweisungen, insbesondere in den USA, aber auch in europäischen Staaten eine Rolle bei der OPEC-Politik. Auch diese Papiere sind — wenn auch unter Umständen mit Kursverlusten — kurzfristig mobilisierbar. (Zur Verwendung der anlagefähigen Überschüsse der OPEC-Länder vgl. *Tabelle 2*).

Ein beachtlicher Teil des OPEC-Auslandsvermögens von etwa 14 % ist direkt oder über multinationale Organisationen an Entwicklungsländer ausgeliehen worden. Dabei handelt es sich um Kredite, die vornehmlich in den arabischen Raum geflossen sind. Hierzu wurde eine Ölfacilität der OAPEC speziell für arabische Staaten gebildet. Entwicklungspolitik wurde mit Hilfe einer Vielzahl von Institutionen wie dem „Arab Fund for Economic and Social Development", der „Arab Bank for Economic Development in Africa", dem „Arab Fund for Technical Assistance to African and Arab States", dem „Arab Loan Fund for Africa" und der „Arab Investment Company" abgewickelt. Diesem Zweck dient insbesondere auch der arabische Währungsfonds, „Arab Monetary Fund"; er wurde im Februar 1977 mit einem Kapital von 50 Mio. Arabischer Dinar[7] gegründet und verfolgt währungs- und entwicklungspolitische Ziele, insbesondere die Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten arabischer Staaten[8]. Direktkredite an Schwellenländer sind dagegen die Ausnahme. So hatten die heute hoch verschuldeten Entwicklungsländer (und auch die RGW-Staaten) kaum direkten Zugang zum OPEC-Geld und waren auf dem Umweg über das internationale Banksystem angewiesen. Die OPEC-Länder meiden das Risiko und überlassen es Finanzintermediären.

Weltbank und Weltwährungsfonds hatten 1980 nur einen Anteil von etwa 3 % am OPEC-Auslandsvermögen. Bedeutungsvoll war vor allem die arabische Beteiligung an der IWF-Ölfacilität. Hier bahnt sich jedoch eine Änderung an. In den 70er Jahren war der Refinanzierungsbedarf des IWF gering. Obwohl eine Reihe neuer Kreditfacilitäten geschaffen wurde, zogen viele Länder die Finanzierung ihrer Zahlungsbilanzdefizite über private Finanzmärkte vor. So konnten sie den harten wirtschaftspolitischen Auflagen des IWF entgehen und nahmen überwiegend Facilitäten — wie die Ölfacilität — in Anspruch, die mit geringen Auflagen verknüpft waren.

[7] *El-Gabali* (1981), S. 155 ff.

[8] *Blackwell* (1978).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da die geräuschlose Defizitfinanzierung über private Finanzmärkte wegen krisenhafter Entwicklungen in den Schuldnerländern jedoch schwieriger wird, steigt die Bedeutung internationaler Institutionen für das Recycling der Petrodollars an. Der „erweiterte Zugang" (bis zu 450 % der IWF-Quote) wurde 1980 hauptsächlich durch zusätzliche Kreditaufnahme des IWF bei OPEC-Staaten finanziert. Saudi-Arabien stellte dafür 8 Mrd. SZR zur Verfügung, die Zentralbanken von 16 Industriestaaten dagegen nur 1,3 Mrd. SZR[9]. (Es könnte sein, daß die Bedeutung der Ölländer bei der Refinanzierung von IWF und Weltbank noch zunehmen wird, denn die privaten Finanzmärkte erweisen sich — nicht zuletzt als Folge fahrlässiger Kreditvergabepolitik — zunehmend als problematisch.)

Private Direktinvestitionen spielen in der OPEC-Agrarpolitik bisher nur eine nebengeordnete Rolle. Die OPEC-Länder sind nur in geringem Maße bereit, die Risiken dieser Anlageform zu übernehmen. Ihnen fehlt teilweise die Erfahrung im Umgang mit langfristig orientierten Investitionsprojekten. Aber auch in den Anlageländern gab und gibt es politische Vorbehalte gegen Beteiligung und Mitspracherecht am Produktivvermögen, die ein anderes Anlageverhalten der Ölländer erschwert haben. Im Jahre 1981 beliefen sich die Finanzanlagen der arabischen Ölländer auf 87,7 % der Gesamtanlagen[10].

Fragt man sich, wie sich das OPEC-Vermögen weiterentwickeln wird, so gerät man rasch ins Gebiet der Spekulation oder Prophetie. Sicher scheint zu sein, daß für 1982 kein Überschuß der OPEC-Leistungsbilanz zu erwarten ist. (Die Morgan Trust Company hatte dagegen noch im Jahre 1979 für 1982 einen Überschuß zwischen 78 und 92 Mrd. Dollar prognostiziert[11].) Die zukünftigen Preise, die Fördermengen, die Erlöse und die Importe der Ölländer sind nur schwer zu prognostizieren[12]. Hinzu kommt, daß bereits kleine Veränderungen dieser Werte sich stark auf den Saldo der Leistungsbilanz als einer Nettogröße auswirken müssen. Es ist daher schwierig, Aussagen über die künftige Entwicklung des OPEC-Vermögens bzw. der anlagefähigen OPEC-Überschüsse zu machen.

Es gibt allerdings ein gewichtiges Argument für anhaltende Überschüsse der „low absorbers". Interesse an Leistungsbilanzüberschüssen — so wird oft argumentiert — haben die Ölländer nur dann, wenn die

---

[9] *Griffith-Jones* (1982), S. 304 ff.

[10] Nach einem Bericht des Wall Street Journal vom 10. 2. 1981.

[11] Vgl. *Scharrer* (1981), S. 89.

[12] So ist die internationale Energieagentur der Auffassung, die Zeit steigender Ölpreise sei keineswegs vorbei. *Radetzki* (1981) prognostiziert dagegen fallende Ölpreise für die 80er Jahre, S. 20 und S. 27 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzinsung ihrer zusätzlichen Auslandsanlagen höher ist als die Steigerung der Ölpreise. Wenn hohe Überschüsse der ölexportierenden Länder zu einer allgemeinen Verbilligung der Kapitalkosten in den Anlageländern führen, so müßte dies zu einem Abnehmen der Förderung sowie der Überschüsse und einem Anstieg der Preise führen. Diese Vorstellung ist jedoch für die Ölexporte von Ländern mit großen Reserven kaum zutreffend. Die OPEC-Länder müssen mit ihren Preisen unter dem Preis der Ersatzenergien bleiben. Sie sind also, selbst wenn ihr Kartell gut zusammenhielte, nicht frei, den Preis zu wählen. Dieser muß vielmehr so niedrig bleiben, daß Substitutionsvorgänge großen Stils unterbleiben, bis die Vorräte erschöpft sind[13]. Angenommen, dieser Höchstpreis ist erreicht, so steht mit ihm auch die Exportmenge und — vereinfacht gesehen — das Einkommen eines OPEC-Staates (low absorber) fest. Selbst wenn nun die Verzinsung der Anlagen sehr niedrig oder sogar negativ ist, werden Ersparnisse und Leistungsbilanzüberschüsse trotzdem dann gebildet, wenn für den Zeitpunkt, an dem die Ölquellen versiegen, ein Vermögen vorhanden sein soll, das die weitere „Rentiersexistenz" eines OPEC-Landes garantiert. Bei niedrigen Zinsen können die Länder mit hohen Vorräten nicht die Produktion beliebig drosseln, da über höhere Preise umfangreiche Substitutionsvorgänge ausgelöst würden[14]. Dadurch würde die langfristige Verkäuflichkeit des Öls gefährdet. Die Einkommen dieser Länder bleiben folglich höher als ihr Inlandsverbrauch, woran auch eine niedrige Ertragsrate der Vermögensanlage nichts ändert. Die Länder mit hohen Erdölreserven und geringen Industrialisierungsmöglichkeiten werden daher vermutlich auch in Zukunft Leistungsbilanzüberschüsse bilden.

III. Die Risiken des Recycling

1. Kettenreaktion durch Abzug der OPEC-Gelder?

Wie bereits dargestellt, wird ein erheblicher Teil des OPEC-Vermögens kurzfristig ausgeliehen und — insbesondere von den Eurobanken — in mittel- und langfristige Kredite umgewandelt. Die durchschnittliche Laufzeit privater Kredite an Entwicklungsländer betrug z. B. zwischen 1972 und 1979 in etwa 9 Jahre[15]. Die Bindungs-

[13] Eine erschöpfbare Ressource wird dann in endlicher Zeit erschöpft, wenn die Nachfrage bei endlichem Preis Null wird, z. B. weil es bei diesem Preis eine Alternativressource gibt. *Streissler* (1979), S. 29.

[14] Es stellt sich dann allerdings die Frage, wie die Ölverbraucherländer nach abgeschlossener Substitution auf mögliche plötzliche Ölpreissenkungen reagieren würden. Sie müßten den Inlandspreis durch administrative Maßnahmen hochhalten, damit die Rentabilität der Substitutionsinvestitionen gewährleistet bleibt.

[15] International Monetary Fund (1981), External Indebtness of Developing Countries, S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zeiten dieser Kredite im Realkapital der Schuldnerländer (z. B. Stauwerke) sind wiederum häufig noch viel länger als die Laufzeit des Kreditvertrages zwischen Gläubigerbank und Schuldnerland. Das System funktioniert nur, wenn das Schuldnerland nach Tilgung eines Kredits einen neuen Kredit aufnehmen kann und wenn die Banken sich permanent refinanzieren können. Ist eine allgemeine Finanzkrise möglich, wenn die OPEC-Gläubiger plötzlich ihre Kredite abziehen? Kann dadurch eine Kettenreaktion entstehen, weil die betroffenen Banken die Schulden ihrer Kunden in der Dritten Welt nicht refinanzieren können[16]? Und: Ist nicht auch im Jahre 1930 die deutsche Finanzkrise durch den Abzug kurzfristig angelegter ausländischer Gelder von deutschen Banken ausgelöst worden?

Der häufig zu findende Hinweis auf das Jahr 1930[17] macht es jedoch notwendig, auf die Unterschiede hinzuweisen. In den 20er Jahren hatte sich Deutschland zur Finanzierung der Wirtschaft und für die Zahlung von Reparationsleistungen im Ausland — insbesondere in den USA — großenteils kurzfristig verschuldet. Ab 1930, insbesondere nach dem Wahlerfolg der Nationalsozialisten bei Reichstagswahlen, setzten massive Abflüsse dieser Kredite ein. Die Reichsmarkeinlagen ausländischer Gläubiger wurden in Gold und Devisen umgetauscht. Die Reserven der Reichsbank nahmen entsprechend ab. Ein großer Teil dieser Gelder wurde thesauriert. Er verschwand in Form von Goldbeständen in den Tresoren der ausländischen Notenbanken, die gleichzeitig eine kontraktive Geldpolitik betrieben. Die Reichsbank wiederum war durch gesetzliche Verpflichtung (§ 22 des Reichbankgesetzes) und insbesondere durch internationale Verpflichtung (Young-Plan) gehalten, 40 % des Notenumlaufs durch Gold und Devisen zu decken[18]. Devisenabflüsse größeren Umfangs mußten daher entweder eine Kreditkontraktion oder einen Bruch internationaler Verträge zur Folge haben. Dennoch hätte das Problem leicht durch Aufnahme staatlicher Devisenkredite gelöst werden können, durch sofortiges „Recycling" der abgezogenen Gelder aus den USA und durch Verschuldung gegenüber Frankreich, das damals den größten Goldschatz Europas besaß. Die USA reagierten jedoch zu langsam auf die Krise, und Frankreich knüpfte Devisenkredite an politische Bedingungen, die damals keine deutsche Regierung hätte akzeptieren können[19]. So blieb 1930 nur die

---

[16] Als Beispiel für diese Auffassung vgl. *Altvater*, E. (1982), S. 1 f.

[17] Vgl. auch die Beiträge von *Hankel* und *Nitsch* in diesem Band.

[18] Art. IX der Haager Vereinbarung (Young-Plan) vom Januar 1930 in Verbindung mit Anlage V regelte, daß § 22 des Reichsbankgesetzes nicht geändert werden konnte.

[19] Insbesondere verlangte Frankreich den Verzicht auf die geplante deutsch-österreichische Zollunion. Vgl. Born (1977), S. 488 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wahl zwischen Kreditkontraktion und dem Bruch internationaler Verträge. Brüning hat sich für die erste, Hitler für die zweite Möglichkeit entschieden. Wir sehen also, daß die deutsche Bankenkrise der 30er Jahre nur sehr vordergründig mit dem Abzug der Auslandsgelder zu tun hatte. Sie war das Ergebnis einer falschen, kontraktiven Geldpolitik in Ländern mit Devisenzuflüssen einerseits und eines Mangels internationaler finanzwirtschaftlicher Kooperation der Industriestaaten andererseits.

Die Ölstaaten können heute ihre Gelder nicht „abziehen", wie Willgeroth richtig dargelegt hat[20]. Abziehen kann zunächst verschiedenes bedeuten. Es können Mittel von einer Bank zu anderen transferiert werden. Das wirft keine Probleme auf. Solange die betreffende Bank kreditfähig bleibt, kann sie sich jederzeit im Interbankhandel refinanzieren. Das gleiche gilt, wenn Mittel von den Euromärkten auf die nationalen Geld- und Kapitalmärkte übertragen werden. Die Refinanzierung kann dann auf den nationalen Geldmärkten erfolgen. Mittel können außerdem von einer Währung in eine andere transferiert werden. Dies kann zwar Wechselkursschwankungen, nicht aber Illiquidität zur Folge haben, solange Konvertierbarkeit besteht und keine Kapitalverkehrskontrollen vorhanden sind. Schließlich könnten die OPEC-Länder Barabhebungen großen Umfangs durchführen. Dies brächte ihnen aber erhebliche Zinsverluste und wäre wohl nur in einer Panikreaktion denkbar. Die Notenbanken des Zehnerclubs könnten dann die notwendige Liquidität jederzeit zur Verfügung stellen, und sie würden dies wohl auch tun.

Außerdem könnten die OPEC-Länder ihre Einlagen, wie die USA 1930, in eigene Währung umtauschen wollen. Das hätte einen *run* z. B. auf Rials zur Folge, die wegen des engen Marktes zunächst in astronomische Höhen aufgewertet, nach dem Ende der Umtauschaktion aber wieder auf dem alten Stand in der Nähe der Kaufkraftparität abgewertet würden. Das käme insofern also einer Selbstenteignung der Ölländer gleich[21]. Die Probleme des Recycling liegen daher heute nicht so sehr — wie bei der Kreditkrise der dreißiger Jahre — in der Möglichkeit plötzlicher Refinanzierungsschwierigkeiten, sondern in der einseitigen Konzentration des Rentabilitätsrisikos der Kapitalimporte bei Schuldnerländern und Banken, mit denen wir uns im folgenden näher befassen wollen.

---

[20] *Willgeroth* (1981), S. 19 ff.
[21] *Willgeroth* (1981), S. 25.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die Verdrängung des Risikokapitals zugunsten des Leihkapitals

Es wird oft betont, erfolgreiche Auslandsverschuldung sei an zwei Voraussetzungen gebunden: Die aufgenommenen Kredite müssen erstens eine Rendite erbringen, die höher als der Leihzinssatz ist; zweitens ist der Außenwirtschaftssektor so zu beeinflussen, daß genügend Schuldendienst geleistet werden kann. Einem zahlungsunfähigen Schuldner wird vorgehalten, diese Bedingungen nicht erfüllt zu haben. Zweifellos gibt es genügend Regierungen, die nicht weit genug in die Zukunft blicken und Schulden für Konsum-(Prestige-)Zwecke sowie für militärische Aufrüstungen verwenden. Die rapide Verschuldung der Entwicklungsländer ist in der Tat nur selten unmittelbar in konkrete Projekte geflossen und war in den meisten Fällen von einem rapiden Wachstum der Staatsausgaben begleitet[22].

Aber die heutigen Verschuldenskrisen können dennoch nicht nur unter dem Aspekt betrachtet werden, es seien zuviel Kapitalimporte für die falschen Zwecke getätigt worden. Jede Investition stellt ein Wagnis dar und wird unter Unsicherheit entschieden. An diesem allgemeinen Unternehmerrisiko soll jedoch ein Kreditgeber grundsätzlich nicht beteiligt sein. Dieser trägt zwar das Risiko der Zahlungsunfähigkeit des Schuldners. Das Risiko, ob nach Aufwendung der Kosten einschließlich der Zinsen eine Investition noch rentabel ist, wird aber von dem übernommen, der Risikokapital (Eigenkapital) zur Verfügung stellt.

Bei der Finanzierung von Projekten gibt die Relation von Risikokapital zu Leihkapital (Kredite) an, in welchem Maße unerwartete, ungünstige Entwicklungen durch *Gewinnminderungen* aufgefangen werden können, ohne daß die Bedienung der Zinsen gefährdet wird. Bei der Finanzierung einer Volkswirtschaft mit Auslandskapital gilt im Prinzip das gleiche. Je größer der Anteil von Risikokapital an der gesamten Außenfinanzierung einer Volkswirtschaft ist, um so eher kann eine (plötzliche) Verminderung der Wertschöpfung im kapitalaufnehmenden Land durch Gewinnminderung aufgefangen werden, ohne daß die Bedienung der Schulden gefährdet wird.

Nimmt diese Relation immer mehr zugunsten des Leihkapitals zu, so werden Kreditgeber — gegen ihren Willen — am Unternehmerrisiko beteiligt, obwohl dies gegen die Funktionstrennung dieser beiden Kapitalarten verstößt. Ein Keditgläubiger ist dann im Krisenfall gezwungen, umzuschulden, d. h. auf Tilgung und gegebenenfalls auf Kapitalbedienung eine Zeitlang zu verzichten und auf bessere Zeiten zu hoffen.

---

[22] Vgl. International Monetary Fund (1981), External Indebtness of Developing Countries, und *ders.* (1980), International Capital Markets.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Private Direktinvestitionen und private Verschuldung der ölimportierenden Entwicklungsländer (1973 - 1981) in Mrd. US-$

	1973	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Private Direktinvestitionen (netto)	4,0	5,2	4,9	4,8	4,1	4,8	6,8	8,4
Mittel- und langfristige Verschuldung aus privaten Quellen (Nettoauszahlungen)	6,9	13,1	16,1	19,4	24,4	26,3	24,0	29,9
Private Direktinvestitionen in Prozent der Verschuldung aus privaten Quellen	57,9	39,6	30,4	24,7	16,8	18,2	28,3	28,0

Quelle: Weltbank: Jahresbericht und World Debt Tables, Diverse Jahrgänge.

Er befindet sich faktisch in einer ähnlichen Lage wie jemand, der Risikokapital zur Verfügung stellt und bei schlechter Ertragslage auf Gewinne verzichten muß.

Betrachten wir unter diesem Gesichtspunkt die Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite in den Entwicklungsländern, soweit sie aus privaten Quellen erfolgt, so stellen wir eine erhebliche Verschiebung der Finanzierungsstruktur zugunsten des Leihkapitals (Kredite) fest. Auch wenn diese Gelder mit staatlichen Garantien ausgestattet sind, so spiegelt diese Entwicklung doch eine wachsende Wahrscheinlichkeit dafür wider, daß unerwartete Entwicklungen vom Schuldner nicht aufgefangen werden und die Kredite nicht bedient werden können. (Vgl. *Tabelle 3*).

Das Verhältnis von privaten Direktinvestitionen und privater Verschuldung in den Entwicklungsländern hat sich in den 70er Jahren umgreifend zugunsten der Verschuldung entwickelt[23]. Der Rentier, dessen sanften Tod Keynes in den vierziger Jahren voraussagte[24], hat das

[23] An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß die Frage, ob ein Zahlungsbilanzdefizit durch Direktinvestitionen oder durch Kredite finanziert wird, nicht notwendigerweise gleichzusetzen ist mit der Frage, ob zwischen Sparer und Investor eine direkte Beziehung besteht, oder ob eine Finanzierungsintermediation stattfindet. Der Sparer kann z. B. Kredite direkt an den Investor leiten. Dies ist zwischen OPEC- und Entwicklungsländern in der Regel nicht der Fall. Der Sparer kann aber auch Finanzmittel an Intermediäre leiten, die sich an Unternehmungen im kapitalaufnehmenden Land beteiligen und somit private Direktinvestitionen durchführen.

[24] *Keynes* (1936), S. 376.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krankenlager verlassen, auf dem jetzt der Unternehmer liegt. Es war einfacher, die Verschuldung zu organisieren; die Mittel flossen schneller ab. Dies kam den Interessen der OPEC-Staaten, den Hauptfinanziers dieser Entwicklung, am ehesten entgegen. Erst in den letzten beiden Jahren hat — möglicherweise mitverursacht durch hohe Zinsen und steigendes Risiko — eine Gegenentwicklung eingesetzt.

3. Die Schwankungen der Zinssätze

Der Auslandsverschuldung sind Grenzen gesetzt, auch wenn die Möglichkeiten für produktive Verwendungen von Auslandskapital noch gegeben sind, weil Investitionsrisiken, z. B. wegen eines plötzlichen Absatzrückgangs, nur durch Risikokapital (Eigenkapital) abgefedert werden können. Das allgemeine Investitionsrisiko wird jedoch noch erheblich vergrößert, wenn die Zinssätze für Leihkapital variabel und kurzfristigen Schwankungen unterworfen sind. Dies ist bei Krediten von internationalen Finanzmärkten in hohem Maße der Fall. Insbesondere die Banken zahlen ihren Einlegern Zinsen für kurzfristige Kredite und passen ihre Sollzinsen in Zeitabständen von einigen Monaten an. Rund 70 % der Entwicklungsländerverschuldung gegenüber privaten Gläubigern erfolgte zu variablen Zinssätzen[25]. Investitionsentscheidungen werden dadurch zusätzlich unsicher gemacht.

Man mag einwenden, ein Investor, der sich zu variablem Zinssatz verschulde, kenne sein Risiko und müsse sowohl in seine Investitions- als auch in seine Liquiditätsplanung die Möglichkeit stark zunehmender Zinszahlungen einkalkulieren. Die Zinssätze haben jedoch seit dem Beginn der 70er Jahre in einem Maße geschwankt, das durch vorangegangene Erfahrung nicht vorhersehbar war. In allen wichtigen Industrieländern — mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland — waren die Abweichungen vom Durchschnittswert der Realzinsen in den 70er Jahren wesentlich höher als während der 60er Jahre[26]. Realzinssätze zwischen minus acht und plus acht Prozent, wie sie für den Dollar während der letzten zehn Jahre entstanden, waren für einen Schuldner kaum vorhersehbar, jedenfalls dann nicht, wenn man an dessen Entscheidungskalkül keine hochgestellten Erwartungen knüpft, sondern annimmt, wirtschaftliches Verhalten orientiere sich im wesentlichen an Vergangenheitswerten.

Zinssatzänderungen wirken sich einerseits auf die Rentabilität der Investitionen, andererseits auf die Leistungsbilanz aus. Die Auswirkungen auf die Rentabilität der Investitionen lassen sich mit Hilfe eines

[25] Weltbank (1982), Jahresbericht, S. 24.
[26] Vgl. Tabelle 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einfachen Modells verdeutlichen. Betrachten wir die Bestandteile der Wertschöpfung in einem kapitalimportierenden Land, so gilt:

$$W = L + rK_r + i_i K_{i,i} + i_a K_{a,i} \tag{1}$$

wobei W die Wertschöpfung, L die Lohnsumme, r die Gewinnrate auf Risikokapital, K_r das gesamte inländische und ausländische Risikokapital, i_i der Inlandszins, $K_{i,i}$ das inländische Leihkapital, i_a der Auslandszins, $K_{a,i}$ der durch Auslandskredite finanzierte Teil des Leihkapitals sei.

Angenommen, kurzfristige Veränderungen der Zinssätze würden sich weder auf die Höhe der Wertschöpfung noch auf die Lohnsumme auswirken, so müssen sie auch die Summe aller Einkünfte aus Kapitaleinkommen unverändert lassen. Schwankungen der Auslandszinssätze können dann nur die Verteilung der Kapitaleinkommen steuern und insbesondere die Gewinnrate (r) im kapitalimportierenden Land beeinflussen. Es gilt dann:

$$r'(i_a) = -\frac{K_{a,i}}{K_r} \tag{2}$$

Die Gewinnrate des Risikokapitals reagiert auf Änderungen des Auslandszinssatzes um so empfindlicher, je geringer der Anteil des ausländischen Risikokapitals am Risikokapital ist. Nehmen wir z. B. an, der Anteil des Risikokapitals sei 20 % und der Anteil des Auslandskapitals sei 15 % des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks. Dann muß eine Zinssteigerung für Auslandskredite von einem Prozentpunkt die Gewinnrate um 0,75 Prozentpunkte absinken lassen.

Der Zusammenhang zwischen dem Zinssatz für Auslandskredite und der Gewinnrate wird wesentlich intensiver, wenn man annimmt, die Zinssätze für Inlandskredite seien von denen auf den internationalen Finanzmärkten mit abhängig. Unterstellen wir im idealtypischen Fall, die Zinssätze seien gleich hoch ($i_i = i_a = i$) und $K_i = K_{i,i} + K_{i,a}$, so gilt:

$$r'(i) = -K_i/K_r \tag{3}$$

Für das gleiche Zahlenbeispiel wie oben würde sich dann für $r'(i)$ ein Wert von 4 ergeben. Eine Erhöhung der Zinsen um einen Prozentpunkt müßte die Gewinnrate um 4 Prozentpunkte absinken lassen. Unter diesen Bedingungen ist jedoch nicht mehr anzunehmen, daß dann Zinssteigerungen auf den internationalen Finanzmärkten die Lohnsumme unbeeinflußt lassen; Reallohnsenkungen können den Gewinnrückgang aufhalten. Zusätzlich kann die Wertschöpfung absinken, was den Gewinnrückgang für sich genommen verstärkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durch die Beziehung (3) wird deutlich, wie stark sich Schwankungen der Auslandszinsen auf die Gewinne der Unternehmen auswirken können, von denen wiederum maßgeblich wichtige wirtschaftliche Variablen, wie die Höhe der Investitionen und des Sozialprodukts, mit abhängen. Bei hoher Verschuldensabhängigkeit können daher Zinssteigerungen einen *kumulativen ökonomischen Prozeß nach unten* auslösen, der um so stärker ist, je größer die Gewinnreaktion auf eine Zinssteigerung, je größer also die Quote der ausländischen Fremdkapitalfinanzierung ist. Dieser Effekt tritt auch unabhängig davon auf, ob die Zinssteigerungen über ihre Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz (zusätzlich) negative Auswirkungen auf Einkommen und Beschäftigung haben.

Betrachten wir nun die Auswirkungen schwankender Zinssätze auf die Zahlungsbilanz etwas näher. Steigende Zinszahlungen müssen von Reserverückgängen, von Importsenkungen, Exportsteigerungen oder zusätzlicher Auslandsverschuldung *oder* einer Kombination aus alldem begleitet sein. Dies ergibt sich bereits aus der buchhalterischen Ausgeglichenheit der Zahlungsbilanz. Die Zinssätze für Kredite, die letztlich aus OPEC-Überschüssen resultieren, sind großenteils an den kurzfristigen Zinsen der Geldmärkte orientiert. Diese weisen stärkere Schwankungen als die Zinsen für langfristige Kredite auf. Wie flexibel kann nun ein Schuldnerland auf plötzlich steigende Zinszahlungen reagieren?

Steigen die Zinssätze kurzfristig rasch an, wie im Jahre 1980, als sie sich verdoppelten, entsteht für hochverschuldete Länder ein ebenso kurzfristiger Anpassungsbedarf der Zahlungsbilanz. Kurzfristig können Devisen jedoch am ehesten durch verminderte Importe herausgewirtschaftet werden, durch Einschränkung von importierten Investitions- und Konsumgütern sowie Vorprodukten. Damit ist eine Verminderung des Volkseinkommens verbunden, das an die durch steigende Zinszahlungen gesunkene Importkapazität angepaßt wird. Wenn es auch möglich ist, durch Exportförderung, z. B. Exportsubventionen, kurzfristig Zusatzerlöse zu erwirtschaften, so reagieren doch die Devisenerlöse auf Veränderungen der relativen Preise und der internationalen Konkurrenzfähigkeit eines Landes in der Regel viel langsamer, als dies für die Aufrechterhaltung des Schuldendienstes bei rasch erfolgenden Zinssteigerungen notwendig ist. Hinzu kommen protektionistische Tendenzen in den Industriestaaten, die eine Exportoffensive der Entwicklungsländer behindern[27].

---

[27] International Monetary Fund (1981): External Indebtness of Developing Countries, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies macht deutlich, wie problematisch eine Entwicklung ist, in der der Handelsverkehr immer nationalistischer und der Kapitalverkehr immer internationalistischer wird. Da steigende Zinssätze zu sinkenden Gewinnraten führen, ist in solcher Lage auch nicht mit einer Zunahme der privaten Direktinvestitionen zu rechnen. So können schlagartig steigende Zinssätze ernste ökonomische Krisen auslösen. Sie vergrößern *uno actu* die Zinszahlungen an das Ausland und vermindern die Rentabilität des Risikokapitals (gemäß Formel (3) oder (4)). Der steigende Schuldendienst wird zunächst durch Abbau der Devisenreserve und dann durch Anpassung des Volkseinkommens an die gesunkene Importfähigkeit aufrechterhalten. Unabhängig von diesem Zahlungsbilanzaspekt löst die verminderte Rentabilität des Risikokapitals Investitionsrückgänge und damit ein weiteres Absinken des Volkseinkommens aus. Der Produktionsrückgang erhöht die Arbeitslosigkeit, vermindert weiter die Rentabilität des Kapitals und kann über die ökonomische zur politischen Krise führen. In dieser Lage versuchen private Gläubiger und Investoren eher, ihr Engagement abzubauen, als es zu erweitern. Dadurch wird die Krise weiter verschärft.

Welchen Einfluß hat die Zinsentwicklung auf die internationale Verschuldung und das Recycling der Petrodollars gehabt? Die nominalen Zinsen für kommerzielle Kredite waren bis 1977 ungewöhnlich niedrig. Danach stiegen sie jedoch stark an und verdoppelten sich bis 1981. Starke Schwankungen finden sich aber nicht nur bei den Nominalzinsen. Die Realzinssätze der wichtigsten internationalen Währungen waren nach 1973 (mit Ausnahme der DM-Zinssätze) zunächst negativ. Später wurden sie positiv oder schwankten zwischen Werten, die größer oder kleiner als Null waren. Unter dem Irrtumsvorbehalt, der bei einer Verwendung schwer zu berechnender realer Zinssätze angebracht ist, kann man behaupten, daß die verbreitete Vorstellung, wonach wegen der Antizipation von Inflationserwartungen die realen Zinssätze wesentlich weniger stark schwanken als die Nominalzinsen, in den 70er Jahren wohl für die Deutsche Mark, nicht aber für den Dollar, den Yen, das Pfund und den Französischen Franc zutrifft. Die starke Steigerung der Zinsen in den Jahren 1980 - 1981 führte zu unerwarteten Devisenabflüssen bei den Schuldnerländern, durch die labile Situationen weiter zugespitzt wurden. Der Recyclingmechanismus — so wie er heute organisiert ist — hat die Lage der Gläubiger- und der Schuldnerländer in starkem Maße von geld- und fiskalpolitischen Strategien in den wichtigsten Industriestaaten abhängig gemacht. (Zur Entwicklung der Zinszahlungen der Entwicklungsländer vgl. *Tabelle 4*).

Die Entscheidung der Notenbanken, insbesondere in den USA, zur Bekämpfung der Inflation extrem hohe Geldmarktzinsen hinzunehmen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Zinszahlungen der Entwicklungsländer für private Kredite

	1973	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Zinszahlungen für private Kredite	3,5	6,6	7,2	8,7	17,7	19,1	27,8	40,0[a)]
Ausst. Schuld aus privaten Quellen	62,0	97,9	123,6	158,0	203,4	235,7	269,4	286,0[a)]
Durchschnittszinssatz für Kredite aus privaten Quellen	5,6	6,7	5,8	5,5	8,7	8,1	10,3	13,9

a) Geschätzt.

Quelle: Berechnet nach World Bank: World Debt Tables, Diverse Jahrgänge.

hat über den Umfang der Euromärkte gravierende und destablisierende Auswirkungen auf die hochverschuldeten Entwicklungsländer (und RGW-Staaten) gehabt, während gleichzeitig den Ölüberschußländern ein unerwartetes Zinsgeschenk entstand. Diese Auswirkungen wären ohne die enge Koppelung eines großen Teils der Zinszahlungen an Geldmarktzinssätze weniger drastisch. Sie wären noch geringer, hätten die OPEC-Staaten langfristige Direktkredite gegeben; sie wären gar nicht entstanden, hätten die Entwicklungsländer versucht, ihre Defizite stärker mit Hilfe von Direktinvestitionen, anstatt von Krediten zu finanzieren.

Bei außenwirtschaftlicher Finanzierung mit Risikokapital paßt sich die Zahlungsbilanz flexibel an Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität im kapitalimportierenden Land an. Bei Kreditfinanzierung muß sich dagegen das innere Produktionsniveau an veränderte Transaktionsniveaus der Leistungsbilanz anpassen. So haben zwar die Euromärkte durch Ausdehnung der Bankkredite mit variablem Zinssatz schnell und geräuschlos Zahlungsbilanzdefizite finanziert, ohne daß einzelne Projekte geprüft oder auch nur Verwendungsarten der Kredite vereinbart zu werden brauchten. Die latente Krisenanfälligkeit dieses Systems wurde jedoch in dem Augenblick offenbar, als die Industrieländer anfingen, mit hohen Kosten für sich und andere die Inflation zu bekämpfen und dabei selten hohe Zinssteigerungen in Kauf nahmen.

4. Die Gefahr von Bankzusammenbrüchen

Wir haben eingangs dieses Kapitels die Unwahrscheinlichkeit einer Bankenkrise als Folge von Refinanzierungsschwierigkeiten betont, weil heute die Zusammenarbeit der Notenbanken ungleich enger als in den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

30er Jahren ist. Die Notenbanken können den Geschäftsbanken im Notfall Liquidität zur Verfügung stellen. Wir haben aber im Anschluß auch gesehen, wie groß die Risiken der Verschuldung für einzelne Länder geworden sind, die bei der Art, wie der Recyclingprozeß organisiert ist, in der Gefahr stehen, zahlungsunfähig zu werden. Aus diesen „Länderrisiken" ergibt sich nun in der Tat die Gefahr von Bankzusammenbrüchen. Diese haben in den letzten Jahren bereits stark zugenommen. Bekanntlich gibt es zwei Konkursgründe: Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung. Den zweiten Grund kann kein noch so kooperationswilliges Notenbanksystem aus der Welt schaffen.

Was geschieht, wenn bedeutende Schuldnerländer, wie Mexiko, Brasilien oder Polen, ernsthafte Zahlungsbilanzschwierigkeiten bekommen? Dann werden Umschuldungen durch kreditgebende Konsortien organisiert. Diese Umschuldungen sind vergleichbar mit denen, die der Pariser Club für garantierte Handelskredite und Entwicklungskredite vornimmt[28]. Es werden Zahlungserleichterungen durch Prolongationen geschaffen, die in der Regel von der Einigung über ein IWF-Konsolidierungsprogramm abhängig sind. Es gibt jedoch einen zentralen Unterschied zwischen der Umschuldung privater und öffentlicher Kredite.

Bei der Umschuldung staatlicher Kredite bereitet es keine Schwierigkeiten, auch die Zinszahlungen zu stunden. Private Banken können zwar Tilgungen stunden, die Stundung von Zinszahlungen wandelt jedoch nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchhaltung und Bilanzierung eine Forderung in eine dubiose Forderung um, die abgeschrieben werden muß[29] und einen entsprechenden Verlust zur Folge hat. Mit der Entscheidung über eine Zinsstundung ist daher im Prinzip auch die Entscheidung über eine teilweise oder auch vollständige Abschreibung der Forderung verbunden. Dieser Abschreibungsbedarf ist zwar unter Hunderten von Banken verstreut, da es sich bei fast allen Großkrediten um Konsortialdarlehen handelt; aber es gibt Kreditkonzentrationen bei einzelnen Ländern. Bei europäischen, insbesondere bei deutschen Banken, konzentrieren sich die Risiken des „Ostgeschäfts" und bei US-Ban-

---

[28] Zur Umschuldung nach den Regeln des Pariser Club vgl. *Schäfer* (1980), S. 249 ff.

[29] Man mag hier die Frage nach dem Unterschied zwischen einer Zinsstundung im Rahmen einer Umschuldung und einer „normalen" Netto-Neuverschuldung stellen, die höher ist als die Zinsschuld und bei der kein Abschreibungsbedarf entsteht. Er besteht lediglich darin, daß der Schuldner im ersten Fall seine Zahlungsprobleme offenkundig gemacht und angekündigt hat, während er im zweiten Fall als noch kreditwürdig gilt. Bei Wertberichtigungen wird die Obergrenze durch das Prinzip der Bilanzwahrheit und die Untergrenze durch das Vorsichtsprinzip festgelegt, so daß sich im Einzelfall erhebliche Bewertungsspielräume ergeben können. Vgl. *Barz* u. a. (1970), S. 242 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ken die Risiken des „Lateinamerikageschäfts". Ein hoher Abschreibungsbedarf kann daher zur Überschuldung und damit zum Konkurs einzelner Banken führen, wenn er die Höhe der Rücklagen übersteigt[30]. Man könnte meinen, hiervon seien nicht die Inlandsbanken, sondern nur ihre rechtlich selbständigen Töchter betroffen, die sich am Euromarkt engagieren. Aber die Muttergesellschaften haben einerseits Beteiligungen und Einlagen zu verlieren, andererseits müssen sie, um international vertrauenswürdig zu bleiben, entsprechend der „Regenschirmtheorie" Verluste ihrer Töchter übernehmen.

Man begäbe sich auf das Gebiet der reinen Spekulation, wollte man angeben, bei welchen Banken konkret das Risiko der Überschuldung gegeben ist. Immerhin hat das deutsche Aufsichtsamt für das Bankwesen bereits am 18. 1. 1980 per Rundschreiben die deutschen Banken aufgefordert, bei Auslandskrediten dem Länderrisiko größere Beachtung zu schenken[31]. Die Praxis der Wertberichtigungen — etwa für Polenkredite — sieht bei verschiedenen Kreditinstituten heute sehr unterschiedlich aus. Banken, die ohnehin Verluste aufweisen, versuchen, Abschreibungen zu vermeiden oder zumindest auf mehrere Jahre zu verteilen; andere bilden größere Wertberichtigungen[32]. Eine generelle Richtlinie für Wertberichtigungen von Auslandskrediten hat das deutsche Aufsichtsamt bisher bewußt vermieden. So werden Abschreibungssätze heute zwischen Bankmanagement, Buchprüfungsgesellschaft, die das Testat einer ordnungsgemäßen Bilanzierung vergeben müssen, und dem Aufsichtsamt geradezu ausgehandelt[33]. Insbesondere wird versucht, bei ertrags- und kapitalschwachen Banken den Abschreibungsbedarf zeitlich zu strecken.

Was geschieht aber, wenn trotz dieser und ähnlicher Künste eine oder mehrere Banken (z. B. in der Bundesrepublik) Konkurs anmelden? Man könnte meinen, dies sei nicht anders zu bewerten als der Konkurs einer beliebigen anderen Firma — z. B. einer Baugesellschaft, deren Ausscheiden ja auch nicht zu einer Verminderung der gesamtwirtschaftlichen Bauleistung führen muß. Die Großeinleger, darunter auch OPEC-Staaten, würden zweifellos einen Teil ihres Vermögens verlieren; klei-

[30] Vgl. § 46 KWG.

[31] Vgl. Börsenzeitung vom 26. 1. 1980. Seit Januar 1980 läßt sich das Bundesaufsichtsamt in den Prüfungsberichten über die Jahresabschlüsse berichten, mit welchen Mitteln und Methoden das einzelne Kreditinstitut seine Länderrisiken aufklärt und beurteilt und welche Konsequenzen es daraus für deren Limitierung zieht. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 1. 1982.

[32] Nach telefonischen Auskünften. Vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 1. 1982.

[33] Dem Vernehmen nach fordert das Aufsichtsamt Wertberichtigungen von 40 % auf Polenkredite. Die Banken versuchen jedoch wegen befürchteter Signalwirkungen die Ausweisung eines Verlustes in der Bilanz unter allen Umständen zu vermeiden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nere Einleger wären großenteils durch den „Feuerwehrfonds" geschützt. Die Bankschuldner dagegen könnten zu anderen Instituten überwechseln. Diese würden notfalls von der Notenbank mit genügend Liquidität ausgestattet, um alle Aktiva der zusammengebrochenen Bank zu übernehmen. Eine Kontraktion des Kreditvolumens, die sich negativ auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität auswirken würde, wäre vermieden. Es gäbe einzelne Bankenkonkurse, aber keine Bankenkrise und insbesondere keine Kreditkrise. So oder ähnlich könnte ein Verlauf für den Fall der Zahlungsunfähigkeit mehrerer großer Gläubigerländer aussehen. Er scheint jedoch aus zwei Gründen nicht sicher:

Erstens sind die sozialpsychologischen Auswirkungen eines Bankenkonkurses anders einzuschätzen als die einer Baufirma. Dies hat in Deutschland z. B. der Zusammenbruch der relativ unbedeutenden Herstatt-Bank gezeigt. Es ist schwer, sich vorzustellen, der allgemeine Vertrauensschwund und Pessimismus, den Bankkonkurse auslösen, würde den realwirtschaftlichen Sektor völlig unbeeinflußt lassen, weil von ihnen keine negativen Auswirkungen auf das Kreditangebot ausgingen. Hinzu kommt ein zweiter Gesichtspunkt: Natürlich können beim Zusammenbruch einer kleinen Bank mehrere andere deren Aktiva übernehmen; wie sieht dies aber beim Konkurs einer oder gar mehrerer Großbanken aus? Entsprechend Grundsatz I über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute dürfen z. B. in der Bundesrepublik die Ausleihungen der Banken das 18fache des haftenden Eigenkapitals nicht überschreiten[34]. Dieser Vorschrift kann die sofortige Erweiterung der Kredite in Höhe der Ausleihungen verschuldeter Banken erschweren oder unmöglich machen. Für diesen Fall kann eine Kreditkontraktion nur vermieden werden, wenn alle überlebenden Banken sofort Kapitalerhöhungen durchführen oder wenn die überschuldete Bank weitergeführt wird, sei es mit Hilfe von Staatszuschüssen, Staatsbeteiligungen oder durch Verstaatlichung. Für diesen Fall wären die Steuerzahler in den Industriestaaten letztlich die Risikoträger des Recycling[35]. Mir erscheint jedoch diese Option, so wenig sie behagt, besser als eine durch Überschuldung hervorgerufene Kreditstockung.

IV. Der OPEC-Reserveaufbau als potentielle Inflationsquelle

Die OPEC-Anlagepolitik hat das rasche Wachstum der mindestreservefreien Räume beschleunigt. Das „Weltgeld" wächst mit höherer Rate an als die Summe der nationalen Währungsbestände. Diese Ent-

---

[34] Bekanntmachung Nr. 1/69 vom 17. 1. 1969, Bundesanzeiger Nr. 17 i. V. m. § 10 KWG.

[35] *Scharrer* (1981) ist sogar der Auffassung, diese Erwartung habe die OPEC-Staaten zu ihrer Vermögensanlagepolitik veranlaßt. S. 94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wicklung ist zwar im Jahre 1981 und im ersten Halbjahr 1982 gestoppt worden[36], als vornehmlich von OPEC-Einlegern große Beträge von den Eurobanken in die nationalen Währungsräume transferiert wurden. Vor allem wurden Bankeinlagen der OPEC-Staaten zugunsten von US-Schatzwechseln abgebaut. Aber diese Entwicklung resultiert wohl in erster Linie aus den aktuellen Risiken gegenüber Entwicklungsländern und Ostblockstaaten. Solange die Euromärkte Wettbewerbsvorsprünge haben, sei es wegen der nicht bestehenden Mindestreserveverpflichtungen, sei es wegen nationaler Behinderungen des Kapitalverkehrs, ist anzunehmen, daß ihr Volumen schneller zunimmt als das der nationalen Geldmärkte. Über die Euromärkte kann insbesondere durch Anlage von Devisenreserven die internationale Liquidität anwachsen.

Die OPEC-Staaten verfügen über rund 20 % der Weltdevisenreserven, von denen ein Teil am Euromarkt angelegt ist. Ende 1981 waren ein Viertel der Weltdevisenreserven auf den Off-shore-Finanzplätzen angelegt[37]. Diese Anlageform kann eine Quelle unerwünschter Liquiditätssteigerung sein. Angenommen, Saudi-Arabien legt 1 Mio. Dollar Devisenreserven auf den Euromärkten an. Dieser Betrag erscheint über eine Kreditkette auf einem Konto Brasiliens, das damit für 1 Mio. Dollar Rohöl von Saudi-Arabien kauft. Dann hat sich die Devisenreserve Saudi-Arabiens um 1 Mio. Dollar vergrößert. Sie kann erneut angelegt werden — und der Kreislauf der Devisenvermehrung beginnt von neuem. Es ist außerdem möglich, daß Notenbanken gleichzeitig Devisen borgen und wieder ausleihen. Die Devisenreserven können somit unkontrolliert und ohne entsprechende Leistungsbilanzdefizite der Reservewährungsländer und ohne Schaffung von Sonderziehungsrechten stark zunehmen[38]. Sie haben sich zwischen 1973 und 1980 — nicht zuletzt als Folge der OPEC-Überschüsse — verdreifacht.

Es besteht die Gefahr, daß steigende Preise den Bedarf an internationaler Liquidität vermehren, was zu vermehrtem Kredit, zu steigenden Reserven führt. Die Staaten des Zehnerclubs haben deshalb bereits seit 1971 auf die Anlage ihrer Währungen an den Euromärkten grundsätzlich verzichtet, nicht jedoch die OPEC-Staaten und die übrigen Entwicklungsländer. Die OPEC-Staaten können daher gemeinsam mit

---

[36] BIZ (1982): Jahresbericht, S. 179. Die Anlage von Devisenreserven auf den Euromärkten ging von Ende 1980 bis Ende 1981 von 122,4 auf 104,5 Mrd. $ zurück.

[37] Ende 1981 betrugen die Weltdevisenreserven 396,3 Mrd. US-$. Davon waren 104,5 Mrd. auf den Euromärkten und 5,0 Mrd. an sonstigen Off-shore-Plätzen angelegt.

[38] Vgl. *Grünärmel* (1979), S. 451 f. und *Schröder* (1980), S. 78. Es sei hier bemerkt, daß es über die inflationären Wirkungen des Eurogeldmarktes, insbesondere über das Problem des Multiplikators sehr unterschiedliche Auffassungen gibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Eurobanken entscheiden, in welchem Umfang Zahlungsbilanzdefizite ihnen gegenüber entstehen bzw. finanziert werden können. Damit entscheiden die Financiers der Zahlungsbilanzdefizite aber auch über die Höhe der Ölpreise mit.

In den Fremdwährungsräumen werden außerdem Transaktionen von Nichtbanken für die Zahlung von Lieferungen und Leistungen getätigt. Teile des inländischen Sozialprodukts werden mit Geld bezahlt, das nicht in die Berechnung der inländischen Geldmenge eingeht. Dies müßte sich in einer Steigerung der Geldumlaufgeschwindigkeit auswirken, wenn zu ihrer Berechnung nur die inländischen Geldaggregate herangezogen werden. Geldpolitik wird durch diese Entwicklung erschwert[39]; denn eine effiziente Geldpolitik muß die Kreditmenge im kombinierten In- und Auslandskreditsystem steuern.

Die Mittel zur Verminderung dieser Gefahren werden seit langem diskutiert. Sie laufen alle darauf hinaus, die Attraktivität der Fremdwährungsmärkte zu vermindern. Würden Sonderziehungsrechte mit dem Durchschnnitt der Geldmarktsätze der wichtigsten Währungen verzinst, bestünde kein Grund mehr für Zentralbanken — insbesondere der OPEC-Staaten —, wegen höherer Zinsen mit Devisenreserven zu spekulieren. Sie würden vermehrt auf dem vorgeschlagenen Substitutionskonto des IWF in Form von Sonderziehungsrechten angelegt[40]. Würden Mindestreserveverpflichtungen auf der Basis konsolidierter Bankbilanzen erhoben, die auch ausländische Tochtergesellschaften umfaßten, fiele der bisher bestehende Kostenvorteil mindestreservefreier Räume weg.

Der Umtausch der Devisenreserven in Sonderziehungsrechte ist bisher vornehmlich an den USA gescheitert, weil er das Ende einer Defizitfinanzierung durch heimische Währungen bedeuten würde[41]. Der Abschaffung mindestreservefreier Räume stehen die Schweiz und England reserviert gegenüber, die um die Bedeutung Zürichs und Londons als Bankplätze fürchten. In der wissenschaftlichen Diskussion um die Abschaffung mindestreservefreier Räume spielen allerdings auch Gleich-

---

[39] Der IWF argumentiert, bei wachsenden ausländischen Währungsmärkten sei Offenmarktpolitik zur Steuerung der Geldmenge zwar möglich, aber „... as the Euro-Dollar market increases, the contractionary effect of a unit of open market sales in terms of the broadly defined money supply or total credit extended by the combined banking system has been weakened by the existence of an uncontrolled financial intermediary". IWF (1980): International Capital Markets, S. 43.

[40] Vgl. *Schröder* (1980), S. 83. Allerdings fiele auch dann noch nicht das Motiv weg, wegen erwarteter Wechselkursänderung bestimmte Währungen zu halten.

[41] *Schröder* (1980), a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heitsaspekte eine Rolle: Einerseits wird die Einführung von Mindestreserven gefordert, weil nur große Firmen den Zugang zu Eurokrediten hätten, während kleinere den höheren Inlandszins zahlen müßten; andererseits wird argumentiert, Mindestreserven würden die Kreditkosten für die besonders hoch verschuldeten Entwicklungsländer zugunsten der Zentralbanken in den Industriestaaten, in denen die Eurobanken lokalisiert sind, erhöhen[42].

V. Vermögensdiversifikation und Wechselkursschwankungen

Kommen wir zu einem weiteren Aspekt der OPEC-Anlagepolitik: Er besteht in der Fähigkeit, durch Währungsumschichtungen Wechselkursschwankungen zwischen den Währungen der Industriestaaten hervorzurufen. Solche Schwankungen brauchen nicht destabilisierend zu wirken, wenn sie den durch Kaufkraftparitäten vorgezeichneten langfristigen Trend der Kurse unterstützen. Sie können aber auch vom Trend der Wechselkurse abführen und damit falsche Signale für Allokationsentscheidungen vermitteln, die in Wachstumsverlusten und Arbeitslosigkeit resultieren. Die OPEC-Anlagen können in Höhe der Devisenreserven sowie der Staatsanleihen fast jederzeit, in Höhe der langfristigen Kredite im Umfang der jeweiligen Fälligkeiten umgewechselt werden. Natürlich haben auch die Industrieländer diese Möglichkeit (auch vor der Bildung des OPEC-Vermögens hat es Devisenspekulation in großem Umfang gegeben), aber ihre Notenbanken machen kaum Gebrauch davon und halten Devisenreserven fast ausschließlich in Dollars[43]. Mit dem Entstehen des großen OPEC-Vermögens entstand eine Devisenreserve, die nicht zur Stützung gesamtwirtschaftlicher Ziele gehalten, sondern nach Risiko und Ertragserwartung angelegt ist.

Aber auch das übrige OPEC-Vermögen ist internationalistischer orientiert als die Vermögensbestände in den Industriestaaten. Seine Währungszusammensetzung reagiert sensibler auf Schwankungen von Zinsen, Wechselkursen und Veränderungen der internationalen Lage. Selbst wenn mit einem (möglichen) Abbau des Leistungsbilanzüberschusses der OPEC die anlagefähigen Überschüsse völlig verschwinden würden, bliebe eine Vermögensmasse von über 400 Mrd. Dollar, deren Umschichtung auf absehbare Zeit für größere Wechselkursschwankungen sorgen kann — jedenfalls für größere Schwankungen, als wenn sich das gleiche Vermögen z. B. auf den Konten der Autofahrer in den Industrieländern befände. Diejenigen Währungen müssen unter ständigen

[42] Vgl. IWF (1980): International Capital Markets, S. 45.

[43] Eine 1981 durchgeführte Umfrage einer IWF-Studiengruppe bei 22 Zentralbanken ergab allerdings, daß einige Zentralbanken des Zehnerclubs auch Devisenmarkttransaktionen mit dem Ziel der Diversifikation durchführen. Vgl. Group of Thirty (1982), S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abwertungsdruck geraten, die bei der Anlage der Überschüsse in geringerem Maße berücksichtigt werden, als es ihrem Leistungsbilanzdefizit (bei sonst ausgeglichener Zahlungsbilanz) gegenüber der OPEC entspricht. Bei einer Umschichtung der Bestände dagegen erfolgt eine einmalige Schwankung des Kurses. Die nachgefragte Währung wird aufgewertet und nach der Umtauschaktion wieder abgewertet[44].

Wie hat sich nun die OPEC-Politik auf die Wechselkurse ausgewirkt? Zunächst müssen wir feststellen, daß seit 1971 Schwankungen der realen Wechselkurse eingesetzt haben, deren Amplituden augenscheinlich größer werden. Seit 1971 hat es in kurzen Zeiträumen starke Schwankungen der Kurse von 15 - 50 % selbst bei Währungen hochentwickelter Industriestaaten gegeben. Dabei wiesen die Reservewährungen größere Schwankungen als die Nicht-Reservewährungen auf[45]. War zu Beginn der 70er Jahre zunächst die starke Abwertung des Dollars und die Aufwertung der D-Mark noch mit der Korrektur der realen Über- bzw. Unterbewertung erklärt worden, so sehen wir heute, daß die Wechselkurse sich auch vom Trend der Kaufkraftparitäten wegentwickeln. Zur Abwertung der D-Mark gegenüber dem Dollar im ersten Halbjahr 1981 schrieb der Sachverständigenrat: „Das Quantum des Kursverfalls läßt sich kaum erklären[46]." Das gleiche gilt wohl für die Dollarkursentwicklung des Jahres 1982. Der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich erscheint es „... zweifelsfrei, daß ein erheblicher Teil der Veränderungen der realen Wechselkurse seit 1972 vom Standpunkt des Anpassungsprozesses unnötig war"[47].

Daß diese Schwankungen Resultate staatlicher Devisenmarktinterventionen der Industriestaaten sind, ist unwahrscheinlich. Gerade der Dollarkurs erlebt seit 1981, als die US-Administration beschloß, sich von Devisenmärkten fernzuhalten, verstärkte Schwankungen. Maßgeblich müssen daher andere Faktoren gewesen sein. Wie bereits dargestellt, ist ein erheblicher Teil der OPEC-Überschüsse über die Euromärkte an Entwicklungsländer weitergeleitet worden. Diese Mittel wurden zeitweise (zwischen 1973 und 1979) in einer Periode niedriger Dollarzinsen zur Aufstockung der Devisenreserven verwendet. Insbesondere in den Jahren 1976 - 1979 machte die Zunahme der Devisenreserven der Entwicklungsländer zwischen einem Viertel und einem Fünftel ihrer gesamten Netto-Neuverschuldung aus[48]. Die dem IWF gemeldeten Devi-

---

[44] Dies setzt ein stabiles Strömungsgleichgewicht voraus und klammert z. B. den J-Kurven-Effekt aus.

[45] *Roosa* (1982), S. 85.

[46] Sachverständigenrat (1981), S. 85.

[47] Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (1982), S. 170.

[48] Vgl. *Holthus* (1980), S. 123 und Weltbank (1982), S. 22.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Zusammensetzung der Währungsreserven in Prozent (1. Quartal 1980)

	Industrieländer EWS	Ölexportierende Länder	Ölimportierende Entwicklungsländer
Dollar	90	67	68
Pfund	0	3	6
D-Mark	6	17	18
Franz. Franc	0	2	2
Yen	0	5	4
Schweizer Franc	3	5	2
Holl. Gulden	1	1	0

Quelle: Group of Thirty (1982), S. 30 f.

senreserven verdreifachten sich zwischen 1973 und 1980, eine Entwicklung, die durch die Akkumulation der OPEC-Überschüsse mitgetragen wurde (vgl. *Tabelle 5*). Gleichzeitig diversifizierten Entwicklungsländer und OPEC-Staaten in besonders starkem Maße ihre Devisenreserven[49]. Die Entwicklungsländer verschuldeten sich in Dollars zu negativen Realzinsen und legten ihre Devisen in wachsendem Umfang in aufwertungsverdächtigen Währungen an. Auch die OPEC-Staaten diversifizierten ihre Devisenreserven.

Für die Deutsche Mark begann der starke Anstieg der Reservehaltung Ende 1975, für den Schweizer Franken Ende 1976 und für den Yen 1977. Alle drei Währungen wurden in diesen Phasen des Reserveaufbaus gegenüber dem Dollar abgewertet[50]. Jede dieser Währungen hat dann kumulative Aufwärtsbewegungen erlebt. Zwischen 1976 und 1980 haben die Zentralbanken des Zehnerclubs Devisenmarktinterventionen in Höhe von 100 Mrd. Dollar durchgeführt, um die Kurse zu stabilisieren, ohne die die Schwankungen wohl noch größer geworden wären. So bildete sich der Multireservestandard heraus. Dies trug mit zu Kursschwankungen bei, die wegen des J-Kurven-Effekts eine Eigen-

[49] Die Diversifizierung erscheint oberflächlich in erster Linie als eine Bewegung weg vom Pfund Sterling, da der Anteil des Dollars an den Weltdevisenreserven bis 1977 nicht stark absank. Klammert man jedoch die hohen Reserven der Bundesbank und anderer großer Industriestaaten aus, so ergibt sich ein starkes Absinken der in Dollar gehaltenen Reserven. Vgl. *Rieke* (1980), S. 19.

[50] *Roosa* (1982), S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dynamik gewinnen, wenn sie einmal eingeleitet sind[51]. Aufwertungen aktivieren kurzfristig die Leistungsbilanz, senken die Inflationsrate und führen zu weiteren Aufwertungen, während Abwertungen kurzfristig das Gegenteil bewirken *(circulus vitiosus virtuusque).*

Das große OPEC-Vermögen und die Möglichkeit seiner Diversifizierung sowie die geborgten Devisenreserven der Entwicklungsländer brauchten kein Anlaß zur Besorgnis überschießender Wechselkursschwankungen zu sein, gäbe es einfache, berechenbare und antizipierbare Entscheidungsregeln, die die Mischung des Portefeuilles bestimmten. Dies wird zum Teil angenommen. Willgerodt unterstellt z. B. ein „umgekehrtes Greshamsches Gesetz"[52], wonach in einem Multireservestandard das wertstabilste Geld am meisten nachgefragt wird. Dann würden Länder mit solider Wirtschaftspolitik durch Aufwertungsgewinne belohnt, die anderen durch Abwertungen bestraft, ein Mechanismus, der weltweit die Geldwertstabilität erhöhen würde. Dies erscheint jedoch zweifelhaft, selbst wenn man alle unmittelbaren politischen Einflüsse, die auf Anlageentscheidungen einwirkten — wie kriegerische Entwicklungen, die Polenkrise oder die politische Instabilität der meisten OPEC-Staaten — außer acht läßt. So ergab eine Befragung der wichtigsten Zentralbanken, daß die meisten von ihnen die Herausbildung des Multireservestandards durch die Anlagepolitik der OPEC-Staaten und Entwicklungsländer als destabilisierend einschätzen[53], wenn sie auch in erster Linie wirtschaftspolitische Vorgänge in den Industriestaaten als maßgeblich für die Schwankungen der Kurse machten.

Niemand kann heute voraussagen, ob die OPEC-Staaten und die Entwicklungsländer ihre Devisenreserven wie in der Vergangenheit diversifizieren werden oder ob der Dollar wieder stärker als Reservemedium benutzt wird; man kann nicht einmal sicher voraussagen, nach welchen Gesichtspunkten diese Entscheidung getroffen wird. Aber auch wenn man rationales Verhalten der Kapitalanleger unterstellt, gibt es die Möglichkeit überschießender Kursschwankungen. Das Hauptproblem des Multireservestandards bei flexiblen Wechselkursen besteht in den verschiedenen Funktionen, die der Wechselkurs gleichzeitig erfüllen muß. Er soll erstens ein Stromgleichgewicht herstellen, bei dem der aus

---

[51] Auch die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich beruft sich zur Erklärung der kurzfristig starken Schwankungen realer Wechselkurse auf den J-Kurven-Effekt. Vgl. Jahresbericht (1982), S. 170.

[52] *Willgerodt* (1981), S. 47.

[53] In dieser Umfrage bei 22 Zentralbanken wurde einerseits behauptet, die Zentralbanken der Entwicklungsländer verhielten sich rational hinsichtlich des Managements ihrer Portefeuilles; andererseits wurde auch das Gegenteil behauptet: Devisen würden bei niedrigen Preisen verkauft und bei hohen Preisen gekauft. Vgl. Group of Thirty (1982), S. 3 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geplanten güterwirtschaftlichen Transaktionen entstehende Saldo der Leistungsbilanz gleich dem auf geplanten Transaktionen der internationalen Kapitalanleger basierenden Saldo der Kapitalbilanz ist. Er soll zweitens ein Bestandsgleichgewicht der Zusammensetzung von Multiwährungsportefeuilles ermöglichen. Die Anpassungsgeschwindigkeiten bei einer Störung des Strömungs- und des Bestandsgleichgewichts sind unterschiedlich groß[54]. Kurzfristig aber ist der Wechselkurs stärker von der geplanten Zusammensetzung der Vermögensbestände als vom Strom laufender Ersparnistransfers abhängig.

VI. Die Unstetigkeit wichtiger Preise fördert die Stagnation

Welche Auswirkungen haben Unsicherheiten, die nicht nur, aber auch über die OPEC in das internationale Wirtschaftssystem hineingetragen werden, auf Produktions- bzw. Investitionsentscheidungen? Tragen sie zur weltweiten Stagnation bei, oder sind sie auf die finanzielle Sphäre beschränkt? Ich glaube, daß das erstere geschieht, daß die Kalkulationsgrundlagen, auf denen Produktion und Handel basieren, ins Wanken geraten sind. Um diese Behauptung näher auszuführen, sei zunächst eine Überlegung bezüglich des Zusammenhangs von Preisen und Produktionsmengen dargestellt.

Die Produktion einer gewinnmaximierenden Unternehmung hängt bei gegebener Produktionsfunktion von den Preisen der Produktionsfaktoren und vom Verkaufspreis ab. Die Produktionsmenge wird entsprechend der Grenzerlös-Grenzkosten-Regel bestimmt. Angenommen, p sei ein Aggregat aller wichtigen Preise, so gilt in einer unsicheren Welt, daß der Produktionsplan (q_p) einer Unternehmung vom erwarteten Preis (p_e) einer Periode (t) abhängt. Wir erhalten jetzt die Beziehung

$$q_p = f(p_e)$$

Wie gelangen Unternehmer zu Annahmen über erwartete Preise[55]? Die plausibelste Vorstellung, die auch den meisten ökonometrischen Modellen zur Messung von Elastizitäten zugrunde liegt, unterstellt, daß sie „Induktionsmaschinen" sind, d. h. daß sie irgendwie die Zukunft aus der Vergangenheit ablesen. Die Sicherheit, mit der Investoren und Produzenten vergangene Preisentwicklungen in Zukunftserwartungen

---

[54] Vgl. insbes. *Sauernheimer* (1980), S. 224 ff.

[55] Es ist hier nicht der Platz, näher auf die Theorie der Erwartungsbildung einzugehen. Vgl. dazu *Sauernheimer* (1980), S. 77 ff. Hier wird unterstellt, daß wirtschaftliche Entscheidungen in der Regel nicht mit Hilfe von Gesetzeshypothesen, sondern induktiv, d. h. irgendwie auf Grundlage von Erfahrungen getroffen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

transformieren können, hängt hauptsächlich von zwei Faktoren ab, vom Zeittrend der Preise und von den Schwankungen um den Trend.

Wenn die Schwankungen um den Trend den Erwartungen der Produzenten entsprechen, ist die Trendentwicklung für die Erwartungsbildung entscheidend. Tritt dann ein Trendbruch auf, so wird während einer Übergangszeit die Unsicherheit vergrößert. Erst wenn der neue Trend sich stabilisiert hat, wird er für Erwartungen und Entscheidungen maßgeblich werden. Ein Trendbruch führt für eine Übergangszeit dazu, daß sich keine stabilen Erwartungen bilden können. In dieser Zeit haben die Unternehmer zwar bemerkt, daß der alte Induktionsapparat nicht mehr taugt, aber ein neuer ist ihnen noch nicht eingefallen. Sie verhalten sich abwartend. Bei Preiserhöhungen und Nachfragesteigerungen werden sie sich nur kurzfristig, d. h. zu stark steigenden Grenzkosten anpassen. Erweiterungsinvestitionen werden sie nicht vornehmen.

Aber auch wenn der Zeittrend stabil bleibt, die Schwankungen um den Trend jedoch zunehmen, steigt die Unsicherheit. Wenn die Amplituden einer Zeitreihe sich plötzlich vergrößern, ist zunächst nicht zu erkennen, ob es sich um einen Trendbruch oder nur um zunehmende Schwankungen handelt. Wieder steigt für eine Übergangsperiode die Unsicherheit, wieder wird eine Anpassung bei steigenden Absatzpreisen nur kurzfristig bei stark steigenden Grenzkosten erfolgen.

Je unsteter die Preistrendentwicklung verläuft, je veränderlicher bei konstantem Trend die Ausschläge werden, um so länger werden diese Zwischenphasen, um so länger dauert es, bis stabile Erwartungen, die sich in langfristig orientierte Produktionspläne umsetzen, sich bilden.

Betrachten wir unter diesem Gesichtspunkt noch einmal die Entwicklung dreier wichtiger Preise, die für die Ressourcenallokation von Bedeutung sind und auf die die OPEC-Politik Einfluß genommen hat: die realen Zinssätze, die realen Ölpreise und die realen Wechselkurse.

Die *Realzinsen* sind in fast allen Industriestaaten in den 70er Jahren extrem hohen Schwankungen ausgesetzt gewesen, die wesentlich höher als in den 60er Jahren waren. Nur in der Bundesrepublik blieben die Schwankungen gering. In den meisten Industrieländern (mit Ausnahme der Bundesrepublik) waren die Realzinsen von 1971 - 1973 positiv, danach waren sie für vier Jahre z. T. stark negativ. Anschließend wurden sie wieder positiv. Mag der Zinsanstieg zu Ende der 70er Jahre überwiegend Folge einer kompromißlosen Antiinflationspolitik gewesen sein, so kann man die starke Zinssenkung ab 1974 und ihren Rückgang doch auf die sturzbachartig anschwellenden OPEC-Anlagen und deren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Schwankungen der realen Zinssätze in fünf Industrieländern 1961 - 1970 und 1971 - 1980

	Mittelwert 1961 - 1970 in Prozent	Standard-abweichung 1961 - 1970	Mittelwert 1971 - 1980 in Prozent	Standard-abweichung 1971 - 1980
USA	2,13	0,78	0,48	1,62
Frankreich	1,77	1,06	– 0,31	1,53
England	3,03	0,69	– 1,01	3,69
Bundesrepublik Deutschland	4,20	0,82	3,02	0,61

Quelle: Berechnet nach Unterlagen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung, Hamburg, auf der Basis von Zinssätzen für langfristige Staatspapiere und Verbraucherpreisen.

schnelles Versiegen im Verlauf von fünf Jahren zurückführen[56]. Ein Trendbruch der Realzinsen läßt sich im Übergang von den 60er auf die 70er Jahre dagegen nur für die USA nachweisen. (Vgl. hierzu *Tabelle 6.*)

Betrachten wir den *realen Ölpreis* als weiteren Schlüsselpreis, der von der OPEC beeinflußt wird, so stellen wir für eine Auswahl von Industrie- und Entwicklungsländern fest, daß auch er in Schwingungen geraten ist, die in den 70er Jahren doppelt bis dreifach so hoch als in den 60er Jahren waren. Für alle betrachteten Länder ergibt sich jedoch außerdem ein Strukturbruch der Preisentwicklung mit dem Übergang von den 60er auf die 70er Jahre. (Vgl. *Tabelle 7.*)

Betrachten wir schließlich einen dritten Schlüsselpreis, den *realen Wechselkurs,* der ebenfalls durch Anlageentscheidungen der OPEC-Staaten beeinflußt wird: Bei ihm ergeben sich für die 70er Jahre starke Schwankungen für alle wichtigen Industrieländer, ohne daß ein Trend erkennbar wird. Eine Ausnahme bildet der Dollar mit einer bis zum Jahre 1979 stetigen Abwertungstendenz, die aber inzwischen wieder umgekehrt worden ist. Die realen Wechselkurse des Dollar, der D-Mark und des Yen standen im Frühjahr 1981 ungefähr wieder auf dem Stand des Jahres 1972, als die Struktur der Wechselkurse ein wichtiger Faktor für den Zusammenbruch des Festkurssystems war[57]. Daß diese

[56] Vgl. International Monetary Fund (1981): External Indebtness of Developing Countries, S. 10. Langfristig sei die Zinsentwicklung von Inflationsraten abhängig gewesen, kurzfristig jedoch von den starken Änderungen der Stromgrößen auf den internationalen Kapitalmärkten. Vgl. auch *Wagner* (1980), S. 146 f.

[57] Vgl. BIZ: Jahresbericht (1982), S. 171.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7: **Schwankungen und Trendentwicklung der realen Ölpreise bei ausgewählten Industrie- und Entwicklungsländern (1975 = 100)[a)]**

	1961 - 1970		1971 - 1981		1961 - 1970[b)]			1971 - 1981[b)]			
	Mittelwert	Variationskoeffizient in %	Mittelwert	Variationskoeffizient in %	a_0	a_1	R^2	a_0	a_1	R^2	F_{emp}[c)]
Bundesrepublik Deutschland	30,7	12,7	96,4	56,3	33,1 (16,1)	— 0,43 (1,3)	0,52	5,84 (0,31)	15,1 (5,4)	0,77	34,7[d)]
Frankreich	27,5	12,7	99,5	52,6	33,85 (39,8)	— 1,16 (8,5)	0,9	11,5 (0,67)	14,7 (5,8)	0,79	48,1
England	24,0	11,3	89,9	46,2	28,6 (29,2)	— 0,82 (5,2)	0,78	21,7 (1,53)	11,36 (5,45)	0,77	54,1
USA	20,7	11,6	95,3	54,7	25,26 (119,6)	— 0,83 (24,3)	0,99	5,05 (0,37)	15,04 (7,5)	0,86	81,2
Japan	34,4	19,5	85,7	48,9	47,05 (50,9)	— 2,3 (15,4)	0,97	19,0 (1,3)	11,1 (4,7)	0,71	31,2
Korea	20,8	14,9	85,1	57,6	25,3 (16,5)	— 0,81 (3,3)	0,57	11,9	12,2 (5,73)	0,78	51,2
Indien	20,4	10,3	92,9	65,9	22,9 (22,6)	— 0,45 (2,76)	0,61	0,83 (0,06)	18,16 (8,6)	0,75	101,9
Brasilien	23,9	20,5	101,9	62,3	32,9 (31)	— 1,6 (29,7)	0,92	— 7,3 (0,38)	18,2 (6,44)	0,61	49,9
Philippinen	18,1	16,0	93,1	50,1	18,9 (3,03)	— 0,137 (1,36)	0,096	10,7 (0,82)	13,7 (7,16)	0,85	80,7
Kenia	22,2	8,1	97,3	44,7	24,7 (38,6)	— 0,45 (4,36)	0,83	28,15 (1,66)	11,5 (4,6)	0,70	46,4

a) Reale Ölpreise, berechnet nach IWF Yearbook (1982). Der Dollarpreis von „Arabian Light" Öl wurde in Landeswährung umgerechnet und mit dem Konsumentenpreisindex deflationiert (1975 = 100). — b) Es wird ein linearer Trend in der Form $y = a_0 + a_1 t$ unterstellt; y = Indexwert, t = Zeit. — c) Wenn der empirische F-Wert ($F_{emp.}$) größer als 6,11 ist, liegt mit 99,9 %iger Wahrscheinlichkeit ein Strukturbruch vor. — d) t-Werte in Klammern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8

Die Entwicklung der realen Wechselkurse[a)] 1972 - 1982 (1972 = 100)

Jahr	Bundesrepublik Deutschland	Japan	England	USA
1972	100	100	100	100
1973	109,7	107,7	89,2	90,7
1974	109,8	96,7	95,0	89,7
1975	102,2	95,4	99,6	95,7
1976	111,6	97,8	90,8	92,7
1977	112,6	111,6	104,5	87,5
1978	113,4	121,8	105,1	82,4
1979	118,4	88,9	121,9	84,9
1980	103,4	103,9	141,0	89,4
1981	98,9	102,1	131,1	99,5
1982	99,8	89,8	132,9	111,6
arithm. Mittel	107,3	101,4	110,2	93,1
Standardabweichung	6,3	9,2	17,4	7,9
Variationskoeffizient	5,9 %	9,1 %	15,8 %	8,5 %

a) Reale Wechselkurse gewichtet mit Großhandelspreisen, Stand jeweils zum Jahresende (1982, Stand August). — Nach unveröffentlichten Unterlagen der BIZ.

Schwankungen eine effiziente Ressourcenallokation behindern, weil Preiserwartungen unsicher sind und bleiben, liegt auf der Hand[58]. (Vgl. *Tabelle 8.*)

Die erratischen Schwankungen dreier wichtiger Preise in den 70er Jahren, ihre zunehmende Unkalkulierbarkeit und Unvorhersehbarkeit haben die Weltwirtschaftskrise — so muß man vermuten — verstärkt. Dieser Aspekt der Krise hat nicht die romantische Dimension eines plötzlichen Zusammenbruchs oder eines entscheidenden Datums, nach dem alles anders als vorher ist. Er besteht aus marginalen, aber anhaltenden und wirksamen Verschlechterungen.

[58] Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich warnt in ihrem Jahresbericht 1982 eindringlich vor den Folgen der realen Wechselkursschwankungen. Sie verhinderten die optimale Allokation der Ressourcen über den Preismechanismus und übten wegen einer hohen Risikoprämie einen dämpfenden Effekt auf Investitionsentscheidungen im In- und Ausland aus. Vgl. ebenda, S. 170/71.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VII. Lösungsvorschläge

Die OPEC-Anlagepolitik hat, wie wir gesehen haben, nicht nur ein geräusch- und reibungsloses Recycling zugunsten einiger Entwicklungsländer und RGW-Staaten ermöglicht. Gerade das Recycling über die Euromärkte hat zu den aktuellen Verschuldungskrisen beigetragen, die sich zu Bankkrisen ausweiten können. Darüber hinaus hat die OPEC-Politik einen Anteil an den zunehmenden Schwankungen und Unstetigkeiten wichtiger ökonomischer Größen, durch die Produktionsentscheidungen gesteuert werden. Maßnahmen sollten daher einerseits die aktuelle finanzwirtschaftliche Krisenlage überwinden helfen, andererseits mehr Stetigkeit bei internationalen Terms-of-trade, den realen Wechselkursen und Zinsen herbeiführen. Folgendes erscheint mir wünschenswert und notwendig:

1. Es entspräche der gewachsenen Bedeutung der OPEC-Staaten und ihrer Mitverantwortung für die Weltwirtschaft, in Zukunft einen größeren Teil ihrer Mittel über eigene Finanzinstitute anzulegen und sich dadurch stärker als bisher auch an den Risiken des Recycling zu beteiligen[59].

2. Die Kapitalimporteure sollten ihre Zahlungsbilanzdefizite mehr durch Risikokapital als durch Kredite finanzieren, da die Bedienung von Risikokapital auf Krisenlagen automatisch flexibel reagiert. Außerdem steigt die Wahrscheinlichkeit investiver statt konsumtiver Verwendung der Kapitalimporte. (Dies gilt insbesondere auch für RGW-Staaten: Private Banken werden in der Zukunft nicht mehr im gleichen Maße wie bisher bereit sein, deren Zahlungsbilanzdefizite zu finanzieren. Wenn in Zukunft trotzdem Auslandskapital eine bedeutende Rolle für diese Ländergruppe spielen soll, ist die nur über private Direktinvestitionen und Kooperationen denkbar. Dazu müßten jedoch diese Länder erst die Voraussetzungen schaffen, andernfalls wären sie gezwungen, ihre Leistungsbilanzen auszugleichen[60].)

3. Es wäre wünschenswert, die OPEC-Länder wesentlich stärker als bisher an der Finanzierung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds zu beteiligen. In der aktuellen Lage würde diese Umlenkung von Kreditströmen die privaten Banken von der Aufgabe entlasten, ständig neue Umschuldungen für zahlungsunfähige Schuldner organisieren zu müssen. Diese Entwicklung braucht keineswegs so weit zu führen, den IWF zu einer Super-Eurobank oder

---

[59] Vgl. insbes. *Schultz* (1981), S. 80 f.

[60] *Seiffert* (1980) schlägt den verstärkten Ausbau von Kooperationen zwischen westlichen Firmen und RGW-Firmen vor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem Hobbesschen „Leviathan auf Weltebene" heranwachsen zu lassen. Problematisch wäre es jedoch, wenn der IWF entsprechend einer amerikanischen „Regenschirmtheorie" für Lateinamerika einen großen Teil der Forderungen an Entwicklungsländer übernehmen würde, wodurch die Banken freigestellt wären — und er dann die Rückzahlung der Schuld mit Hilfe besonders drastischer Konsolidierungsprogramme erzwänge. Diese Programme, die der Bevölkerung hohe Lasten auferlegen, sind nicht nur verteilungspolitisch kritisierbar, sie müssen auch ineffizient bleiben, solange nicht die Verantwortlichen, sondern Unbeteiligte für die Folgen wirtschaftspolitischer Fehlentscheidungen verantwortlich gemacht werden. Die Krisen in Argentinien, Polen und Zaire sind auf Korruption, Prestige- und Eroberungssucht kleiner Gruppen zurückzuführen, die den Staat beherrschen und auf die Bereitschaft, diese Gruppen zu finanzieren.

4. Zur Lösung der aktuellen Verschuldenskrise kommen für einige besonders hoch verschuldete Länder in Frage:
   - ein teilweiser Erlaß der Schulden,
   - die Umwandlung eines Teils der Schulden in Beteiligungen (an Firmen oder sonstigen Aktiva),
   - die teilweise Umwandlung der Schulden in weiche, in Inlandswährung fällige Darlehen.

5. Zur Abdeckung von Kreditrisiken wäre es sinnvoll, in begrenztem Umfange Finanzkreditversicherungen nach dem Vorbild der Exportkreditversicherungen mit Staatsbürgschaften einzurichten bzw. diese Möglichkeiten zu erweitern.

6. Zur Verstetigung der Wechselkursentwicklung wäre es wünschenswert, wenn alle Devisenreserven, insbesondere die hohen Reserven einiger OPEC-Staaten bis auf „working balances" in Sonderziehungsrechte umgewandelt würden. Der von den Entwicklungsländern und den OPEC-Staaten herbeigeführte Multireservestandard erhöht die Wahrscheinlichkeit überschießender Wechselkursreaktionen, die eine große Gefahr für den Welthandel bedeuten. Wenn diese Lösung utopisch ist, was wohl angenommen werden muß, sollten sich die dem IWF angeschlossenen Zentralbanken wenigstens auf verbindliche Richtlinien für die Diversifizierung von Devisenreserven und Interventionen am Devisenmarkt einigen[61]. Ebenfalls der Verstetigung wichtiger ökonomischer Variablen dienen andere Vorschläge — wie z. B. der Gutowski-Roth-Plan —, die Ölpreise und

[61] Vgl. *Roosa* (1982), S. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Verzinsung von Ölanlagen zu indexieren[62]. Sie berücksichtigen die einfache Wahrheit, daß langfristig orientierte Produktionsentscheidungen nicht ohne stabile Erwartungen möglich sind.

Literatur

Altvater, E. (1982): Die Instabilität internationaler Verschuldung und die transnationalen Banken, Occasional Papers (mimeo).

Bank für internationalen Zahlungsausgleich, Das internationale Bankgeschäft — viertes Quartal 1981 (1982).

Bank für internationalen Zahlungsausgleich, Das internationale Bankgeschäft — erstes Quartal 1982 (1982).

Bank für internationalen Zahlungsausgleich, 51. Jahresbericht, Basel 1981.

Bank für internationalen Zahlungsausgleich, 52. Jahresbericht, Basel 1982.

Barz, Klug u. a.: Aktiengesetz, Großkommentar, 2. Bd., 3. Aufl., Berlin 1970, § 152 Anm. 79 (Bearb. Mellerowicz).

Bekanntmachung Nr. 1/69 betreffend Grundsätze über die Liquidität der Kreditinstitute vom 20. 1. 1969, Bundesanzeiger Nr. 17 vom 17. 1. 1969.

Blackwell, C. P. (1978): Arab Monetary Fund to Provide Loans, Technical Assistance to Member States, in: IMF Survey, S. 69 - 73.

Born, K. E. (1977): Geld und Banken im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart.

Deutsche Bundesbank (1982), Monatsberichte.

El-Gebali, S. (1981): Die OAPEC als Organisation zur Interessenvertretung der Arabischen Ölländer in den internationalen wirtschaftlichen Beziehungen, Frankfurt/Main, Bern.

Fortune (1976): Mai und August, Bern.

Fritsch, U. (1981): Die Eigenkapitallücke in der Bundesrepublik, Köln.

Griffith-Jones, St. (1982): The Saudi Loan to the IMF. A New Route for Recycling, in: Third World Quarterly, S. 304 - 311.

Group of Thirty (Ed.) (1982): How Central Bank Manage their Reserves.

Grünärmel, F. (1979): Eurodollarmarkt, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, S. 450 - 464.

Haager Vereinbarungen vom Januar 1930, Berlin 1930.

Hanisch, R. (1982): Die OPEC, in: Malthus, V. (Hrsg.): Süd-Süd-Beziehungen, München.

Hankel, W. (1980): OPEC: Öl oder Sand im Weltfinanzgetriebe?, in: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Gefährdete Weltfinanzen, Bonn, S. 85 - 103.

Holthus, M. (1980): Die Entwicklung der Auslandsverschuldung seit 1973, in: Schäfer, H.-B. (Hrsg.), Gefährdete Weltfinanzen, Bonn, S. 107 - 130.

International Monetary Fund (1978): Balance of Payments Yearbook.

International Monetary Fund (1982): International Financial Statistics, No. 7.

International Monetary Fund (1982): International Financial Statistics, Supplement on Fund Accounts, No. 3.

Keynes, J. M. (1973, erste Ausgabe 1936): The General Theory of Employment, Interest and Money, Cambridge.

[62] Vgl. *Scharrer* (1981), S. 94 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leutwiler, F., and R. *Kästli* (1982): The Swiss Franc in a Multiple Reserve Currency System, in: Group of Thirty (Ed.): Reserve Currencies in Transition, New York, S. 32 - 41.

Mantoura, C. (1978): OPEC, Oil Prices and International Capital, East Anglia, Diss.

Ministry of Energy and Mines, Venezuela (1979): Monthly Bulletin, No. 1.

Mohnfeld, J. H. (1982): Economic and Political Risks of World Oil Markets, in: Intereconomics, No. 1, S. 43 - 48.

Neumann, M. (1978): Zahlungsbilanzeffekte der Energiekrise, in: Tietzel, M. (Hrsg.): Die Energiekrise: Fünf Jahre danach, Bonn, S. 147 - 164.

Radetzki, M. (1981): Falling Oil Prices in the 1980s, in: The Institute for International Economic Studies, Stockholm, S. 20 - 28.

Rieke, W. (1982): The Development of the Deutschemark as a Reserve Currency, in: Group of Thirty (Ed.): Reserve Currencies in Transition, New York, S. 16 - 23.

Roosa, R. V. (1982): The Multiple Reserve Currency System, in: Group of Thirty (Ed.): Reserve Currencies in Transition, New York, S. 1 - 5.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage: Jahresgutachten 1980/81, Bonn 1981.

Sachverständigen rat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage: Jahresgutachten 1981/82, Bonn 1982.

Sauernheimer, K. (1980): Internationale Kapitalbewegungen, Flexible Wechselkurse und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, Hamburg.

Schäfer, H.-B. (1980): Die Diskussion um die Neuordnung internationaler Umschuldungen, in: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Gefährdete Weltfinanzen, Bonn, S. 249 - 266.

Scharrer, H.-E. (1981): Auswirkungen der Ölpreissteigerungen auf die internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen, in: Giersch, H. (Hrsg.): Energiewirtschaft und gesamtwirtschaftliche Entwicklung — internationale und nationale Aspekte, Kiel, S. 85 - 102.

Schiller, K. (1979): Entwicklungsprobleme arabischer Erdölländer, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 24. Jg., S. 253 - 261.

Schröder, W. (1980): Das Problem der defizitären US-Zahlungsbilanz, in: Schäfer, H.-B. (Hrsg.), Gefährdete Weltfinanzen, Bonn, S. 65 - 84.

Schröder, W. (1982): Das Multireservesystem: Veränderte Rahmenbedingungen für die Politik der Deutschen Bundesbank, unveröffentlichtes Manuskript, Hamburg.

Schultz, S. (1981): Zur Verschuldungslage der Dritten Welt, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Berlin, Nr. 1, S. 75 - 84.

Schweizerischer Bankverein (1981): Financial Trends.

Seiffert, W. (1980): Zahlungsbilanzentlastung der RGW-Staaten durch Kooperation mit westlichen Privatunternehmen, in: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Gefährdete Weltfinanzen, Bonn, S. 181 - 198.

Streißler, E. (1979): Die Knappheitsthese — Begründete Vermutungen oder vermutete Fakten?, in: Siebert, H. (Hrsg.): Erschöpfbare Ressourcen, Berlin, S. 9 - 36.

Tetzel, M. (Hrsg.): Die Energiekrise: Fünf Jahre danach, Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Timmermann, V. (1982): Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung von Veränderungen innerhalb der Finanzintermediation, in: Die erste Österreichische Sparcasse, Wirtschaftsanalyse, S. 13 - 20.

Trade and Industry, Dubai Chamber of Commerce (1981): Dubai, No. 66, 67.

Wagner, A. (1980): Euromarktverschuldung der Entwicklungsländer — Chance oder Gefahrenherd?, in: Schäfer, H.-B. (Hrsg.): Gefährdete Weltfinanzen, Bonn, S. 143 - 160.

Wallich, H. (1979): Why the Euromarket Needs Restraint, in: The Columbia Journal of World Business, Vol. XIV, No. 3, S. 17 - 24.

Willgerodt, H. (1981): Die Krisenempfindlichkeit des internationalen Währungssystems, Berlin.

World Bank: Borrowing in International Capital Markets, Washington 1980.

— Jahresbericht 1980, Washington 1980.

— Jahresbericht 1982, Washington 1982.

— World Debt Tables, Washington 1981.

— Weltentwicklungsbericht 1980, Washington 1980.

— Weltentwicklungsbericht 1981, Washington 1981.

— Weltentwicklungsbericht 1982, Washington 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zu dem Vortrag: Die Anlage des OPEC-Vermögens als weltwirtschaftliches Problem (H.-B. Schäfer)

Von *Rolf Schinke*, Göttingen

Das vorliegende Korreferat befaßt sich mit zwei Aspekten des Referats von Hans-Bernd Schäfer: Erstens soll auf die wirtschaftspolitische Empfehlung eingegangen werden, die Defizitländer sollten in verstärktem Umfang Risikokapital importieren. Zweitens soll die Stagnationsthese kritisch betrachtet werden, die in den Abschnitten V und VI von Schäfers Beitrag dargestellt wird.

I. Zur Problematik der Risikokapitalimporte

In seinen wirtschaftspolitischen Empfehlungen fordert Hans-Bernd Schäfer u. a.: „Die Kapitalimporteure sollten ihre Zahlungsbilanzdefizite mehr durch Risikokapital als durch Kredite finanzieren ... Außerdem steigt die Wahrscheinlichkeit investiver statt konsumtiver Verwendung ...". Weiterhin findet sich die Begründung, daß „... bei außenwirtschaftlicher Finanzierung mit Risikokapital ... sich die Zahlungsbilanz flexibel an Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität im Kapital importierenden Land (anpasse)", wohingegen steigende Zinssätze auf ausländisches Leihkapital die Rentabilität des Risikokapitals mindern und dies zu einem „kumulativen Prozeß nach unten" führen könne. Im folgenden soll untersucht werden, ob die Begründung seiner Empfehlung stimmt und ob die OPEC-Anleger der Empfehlung, mehr Risikokapital bereitzustellen, folgen können.

1. Es ist durchaus nicht gesichert, daß bei außenwirtschaftlicher Finanzierung des Leistungsbilanz-Defizits mit Risikokapital die von Hans-Bernd Schäfer erwünschte Anpassung stattfindet. Ursächlich für diese Annahme hinreichender Flexibilität ist wohl die Tatsache, daß der Gewinn eine Residualgröße ist, während Zinszahlungen Kosten darstellen, deren Höhe unabhängig von der augenblicklichen Gewinnsituation einer Unternehmung ist. Explizit geht Schäfer hierauf nicht ein; jedoch mit der Formulierung („... die Relation von Risikokapital zu Leihkapital (gibt) an, in welchem Maße unerwartete, ungünstige Ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wicklungen aufgefangen werden können"), ist angedeutet, daß er diesen Zusammenhang gemeint haben könnte. In wirtschaftlich schwieriger Situationen fallen keine oder nur geringfügige Gewinne an, so daß deren Ausschüttung möglicherweise ganz unterbleiben kann. Sind die Kapitaleigentümer Ausländer, wird die Leistungsbilanz dadurch nicht mit Faktorentgelten belastet.

Diese Argumentation ist offensichtlich nur dann schlüssig, wenn sämtliche Unternehmen, die mit ausländischem Risikokapital finanziert werden, keine Gewinne erzielen oder wenn Gewinne nicht ausgeschüttet werden. Dies kann, aber muß durchaus nicht der Fall sein. Auch bei hohen Leistungsbilanzdefiziten und verbreiteten depressiven Tendenzen in der Weltwirtschaft können erhebliche Gewinne entstehen, die die Leistungsbilanz belasten, wenn sie an Ausländer ausgeschüttet werden. Angesichts des bisher gezeigten Verhaltens der OPEC-Anleger ist damit zu rechnen, daß sie Eigenkapital-Beteiligungen nur bei ertragstarken Unternehmen vornehmen werden. In Anbetracht der relativ hohen Wahrscheinlichkeit sinkender Leistungsbilanz-Überschüsse aller OPEC-Länder sind sie zunehmend auf diese Faktorentgelte angewiesen, die dem augenblicklichen Trend der Leistungsbilanz-Entwicklung entgegenwirken.

Wenn man jedoch unterstellt, daß in Ländern mit schwerwiegenden Leistungsbilanzdefiziten keine Gewinne erzielt werden, stimmt dann Schäfers weitere Begründung? „Zinssatzänderungen wirken sich ... auf die Rentabilität der Investitionen ... aus". Dieser allgemeinen Formulierung kann man zustimmen, da Zinsen Kosten darstellen und somit die Gewinn- und Verlustrechnung belasten. Die Darstellung jedoch, wie Zinssatzänderungen die Rentabilität des Risikokapitals beeinflussen und damit die Neigung mindern, Risikokapital zu zeichnen, geschieht unter Annahmen, die nicht haltbar sind.

Schäfer legt seiner Analyse die Annahme kurzfristiger Veränderungen der Auslandszinssätze zugrunde, die „... sich weder auf die Höhe der Wertschöpfung noch auf die Lohnsumme auswirken ...". Dann aber wäre die Änderung des Auslandszinses so kurzfristig, daß sie praktisch keinen Einfluß auf die Gewinnrate des Risikokapitals hätte. Ist die Veränderung nicht so kurzfristig, schlägt das auf die Höhe der Wertschöpfung durch. Beispielsweise kann das Realeinkommen bei steigendem Zins im Ausland zunehmen. Gleichfalls steigt die Beschäftigung, während der Reallohn (bei konstantem Geldlohn) sinkt. Fazit: Entweder ist die Implikation der Annahme für die Rentabilität des Risikokapitals irrelevant, oder die Annahme der Konstanz der Wertschöpfung und Lohnsumme ist nicht haltbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die kurzfristige Veränderung der Rentabilität des Risikokapitals ist für die Frage, ob Anleger in Risiko- oder Leihkapital investieren, unbedeutend. Über längerfristige Veränderungen sagt Gleichung (3) nichts aus, da die Wertschöpfung (W) nicht konstant bleibt. Steigt W aufgrund der abwertungsbedingten Verbesserung der Leistungsbilanz, läßt sich mit Schäfers Instrumentarium nicht mehr angeben, wie sich eine Veränderung des Auslandszinssatzes auf die Rentabilität auswirkt.

Schäfers Behauptung, daß nicht mit einer Zunahme der privaten Direktinvestitionen zu rechnen sei, weil „. . . steigende Zinssätze zu einem Verfall der Gewinnraten führen . . .", läßt die Frage nach den Motiven privater Direktinvestitionen stellen. Kurzfristige Schwankungen der Gewinne werden auf die Durchführung solcher Vorhaben keinen nennenswerten Einfluß ausüben: "Much of the direct investment in foreign markets appears to be associated with implementing marketing strategies, exploiting production knowledge or overcoming trade restrictions rather than with an undifferentiated pursuit of profit opportunities" (Feldstein and Horioka, 1980, S. 317).

Cum grano salis gilt dies wohl auch für inländische Investitionen. Es ist kaum damit zu rechnen, daß sie von kurzfristigen Variationen der Zinssätze im Ausland abhängig gemacht werden. Auch hier haben längerfristige Perspektiven den Vorrang. Unklar ist daher, weshalb Zinssteigerungen im Ausland einen „kumulativen Prozeß nach unten" auslösen. Die Zinssteigerung im Ausland wird den Wechselkurs steigen lassen und so zu einer Erhöhung der Nettoexportnachfrage führen. Da, wie man aus Schäfers Darstellung schließen muß, die inländische Absorption konstant geblieben sein soll, muß das Sozialprodukt in diesem Fall gestiegen sein. Schäfer betrachtet in diesem Zusammenhang zu einseitig den Aspekt gestiegener Kosten aufgrund der Zinssteigerung von Krediten, die im Ausland aufgenommen worden sind. Beide, Wechselkurs- und Kostenentwicklung, beeinflussen die Wettbewerbsfähigkeit einer Unternehmung auf den Auslandsmärkten. Insgesamt vermag daher die These vom „kumulativen Prozeß nach unten" bei einer Steigerung der Zinssätze auf Auslandskredite nicht recht zu überzeugen.

2. Der Weltkapitalmarkt ist kein perfekter Markt, in dem Arbitrage stets zu einem Ausgleich der Ertragsraten führt. Bereits bei kurzfristigen Anlagen an den Euromärkten und in treasury bills kann man nicht von der uneingeschränkten Gültigkeit der Zinsparitätentheorie ausgehen (Frenkel and Levich, 1977, 1975). Transaktionskosten legen eine Bandbreite für die Termindeckung fest, innerhalb derer keine Zinsarbitrage an den Devisenmärkten stattfindet. Je langfristiger das Kapital angelegt ist, desto weniger ist damit zu rechnen, daß es zu einem Ausgleich der Ertragsraten (nach Steuer) kommt. Risikoaversion, einge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schränkte Verfügungsrechte, Einflüsse unterschiedlicher Besteuerungsvorschriften und mangelnde Termindeckungsmöglichkeiten wirken hierauf hin.

Vor diesem Hintergrund ist das Anlegerverhalten der OPEC-Länder zu sehen, das mit einem ausgeprägtem Streben nach sicherer Rendite charakterisiert werden kann (Stoga and Bennett, 1981, S. 121). Dieses Verhalten ist die Konsequenz einer vorher getroffenen Entscheidung, ob das Öl gefördert wird oder nicht. Haben Erdölländer diese Entscheidung zugunsten der Förderung getroffen, müssen sie mit ihren Überschüssen eine Rendite erzielen, die sie wenigstens nicht schlechter stellt, als wenn sie das Öl im Boden gelassen und auf Preissteigerungen gewartet hätten.

Unter diesen Umständen kann nicht damit gerechnet werden, daß die OPEC-Anleger einen sehr großen Teil ihrer Überschüsse auch im Risikokapital investieren. Im Gegenteil: es entspricht einem durchaus rationalen Verhalten, das die OPEC-Investoren an den Tag legen, wenn sie ihre Gelder relativ kurzfristig anlegen. Nur so können sie die sicheren Renditen erzielen, die ein wichtiges Element ihres Anlageplans sind.

Ein weiteres Element gilt es hierbei zu berücksichtigen. Angenommen, OPEC-Anleger seien im Prinzip bereit, einen erheblichen Teil ihrer Ersparnisse als Risikokapital anzulegen. Dann müßten sie die Sicherheit haben, daß sie dieses Kapital nach dem Versiegen der Ölquellen entsprechend ihrem dann auftretenden Leistungsbilanzdefizit mobilisieren können. Diese Sicherheit können sie allenfalls in Ländern mit gut funktionierenden Kapitalmärkten haben. Dies mag mit eine Erklärung dafür sein, daß OPEC-Anleger Beteiligungen an Unternehmen im wesentlichen nur in Industrieländern — und dies nur bei renommierten Firmen — vorgenommen haben.

Bei Aktienanlagen in anderen Industrieländern als den USA müssen die OPEC-Anleger damit rechnen, Kursverluste beim Verkauf ihrer Wertpapiere hinnehmen zu müssen. Zwar haben sie es in den USA vermieden, eine Konzentration ihrer Anlagen auf wenige Unternehmen herbeizuführen: im Regelfall liegen ihre Beteiligungen dort unter 5 % des Aktienkapitals der jeweiligen Unternehmen (Stoga und Bennett, 1981, S. 120). Eine Anlage im Aktienkapital von Entwicklungsländern würde aufgrund der Enge der Märkte von OPEC-Anlegern kaum gewählt werden. Die Gefahr, Kursverluste zu erleiden, wird dazu führen, die Bereitschaft zur Zeichnung von Risikokapital zu dämpfen.

Zusammen mit den bisher angeführten Argumenten und der Tatsache, daß eine Termindeckung nur bei relativ kurzen, standardisierten Fristen in relativ wenigen Währungen zu erhalten ist, wird das Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halten der OPEC-Anleger verständlich. Von ihrem auf 330 Milliarden US $ geschätzten Nettoauslandsvermögen Ende 1980 waren 72 Milliarden US $ in Portofolio- und Direktinvestitionen festgelegt, der größte Teil hiervon in Industrieländern und dort weitgehend in Aktien und Grundstücken. Auf die USA entfielen von dieser Summe allein 30 Milliarden Dollar, davon 8 bis 10 Milliarden Dollar in Aktien (Stoga and Bennett, 1981, S. 120).

Zwar wird in jüngster Zeit verschiedentlich eine "growing sophistication" der OPEC-Anleger registriert. Dies zeige sich z. B. in einem Rückgang des in Bankeinlagen angelegten Teils des jährlichen Überschusses. Auch sei die Bereitwilligkeit, Risiken zu übernehmen, gestiegen (Stoga and Bennett, 1981, S. 121). Insgesamt wird jedoch der OPEC-Anleger weiterhin als sehr konservativ angesehen und mit einem ausgeprägten Interesse für die Stabilität der Geld- und Kapitalmärkte charakterisiert. Sollte diese Einstellung auch für die Zukunft gelten, darf kaum damit gerechnet werden, daß die Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite der Entwicklungsländer in nennenswertem Umfang durch Risikokapital von Seiten der OPEC erfolgt.

II. Überlegungen zu den Stagnationsthesen

Ein weiterer Punkt, der mir besonders diskussionswürdig erscheint, ist Schäfers Stagnationstheorie. Zusammengefaßt lauten seine Thesen:

a) Währungsumschichtungen können zu Wechselkursschwankungen führen, wobei überschießende Kurse nicht ausgeschlossen sind.

b) Wechselkurs-, Zins- und Terms-of-Trade-Schwankungen behindern die Ressourcenallokation und tragen mit zur Stagnation bei.

Der ersten These wird man weitgehend zustimmen können, wenn man z. B. unterstellt (vgl. Dornbusch, 1980, S. 202 f.), daß die Individuen rationale Erwartungen haben und daß für die langfristige Outputentwicklung die "natural rate"-Hypothese gültig ist. Ein interessantes Ergebnis des Dornbusch-Modells ist, daß das Ausmaß des Überschießens u. a. um so größer ist, je kleiner die Preis- und Zinselastizitäten der Gesamtnachfrage sind — und damit gütermarktbestimmt ist. Das langfristige Gütermarktgleichgewicht ist nun aber völlig unabhängig von Ereignissen im monetären Bereich. Anders ausgedrückt: Überschießende Kurse verändern den langfristigen Gleichgewichtspfad nicht. Insofern können sie nicht die Stagnation erklären. Die Existenz des langfristigen Gleichgewichts(pfads) ist aber seinerseits wieder die Voraussetzung für die Möglichkeit des Überschießens des Wechselkurses. Die andere Möglichkeit, das Überschießen zu erklären, besteht in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Annahme adaptiver Erwartungen, wenn der Adaptionskoeffizient hinreichend hoch ist. In Schäfers Beitrag bleibt leider unerwähnt, wie es zu überschießenden Kursen kommt, wie sie erklärt werden können und inwieweit sie mit der Stagnation überhaupt vereinbar sind.

Ein weiterer Kritikpunkt[1] betrifft die Art der Erwartungsbildung und die Investitionsentscheidungen der Unternehmer. Schäfer unterstellt, daß die Unternehmer sich gewinnmaximierend verhalten. Diese Annahme impliziert, daß sich die Unternehmer auch in Bezug auf die Zukunft rational verhalten und ihre Erwartungen anhand rationaler Kriterien bilden, da sie bei adaptiven Erwartungen nur zufällig den Gewinn maximieren: Sie springen auf den Trend wie auf einen fahrenden Zug auf und verlassen ihn, bevor er zum Stillstand gekommen ist. Inwieweit es rational ist, angesichts ständiger Schwankungen des Preises einen konstanten Preis zu erwarten, wird nicht recht ersichtlich. Die Unternehmer erleiden zwar keine Verluste, wenn sie das arithmetische Mittel aus vergangenem Höchst- und Tiefstpreis als „erwarteten" Preis wählen, auf längere Sicht erzielen sie jedoch keinen Gewinn. Was in diesem Fall „rational" gewesen wäre, läßt sich nicht angeben, weil das Modell nicht näher spezifiziert wird. Immerhin ist Schäfers Ergebnis plausibel, wonach die Zwischenphasen (, in denen vermutlich nicht investiert wird,) um so länger sind, je *unsteter* die Preisentwicklung verläuft.

Wichtig hierbei ist, daß auf die Unstetigkeit der Preisentwicklung abgestellt wird. Betrachtet man unter diesem Aspekt die Variationen der Zinssätze und der Terms-of-Trade (vgl. Schäfers Tabelle 6), so erkennt man, daß Unstetigkeiten nicht ausgewiesen werden. Zwar wird deutlich, daß z. B. die Standardabweichung der realen Zinssätze im Zeitraum 1971/80 gegenüber der Periode 1961/70 deutlich zugenommen hat. Der Nachweis einer Unstetigkeit ist damit aber nicht erbracht. Die gestiegene Standardabweichung kann auch ein Indikator dafür sein, daß die Variablen in der Gegenwart stärker als in der Vergangenheit um einen Trend streuen. Fazit: Wenngleich einige Plausibilitätsargumente für die Gültigkeit der zweiten Stagnationsthese sprechen mögen, so ist weder die theoretische Begründung hinreichend noch der empirische Nachweis überzeugend.

---

[1] Am Hauptreferat sind bis zur Drucklegung Änderungen vorgenommen worden, die die hier vorgetragenen Argumente berücksichtigen. Diese Ausführungen beziehen sich also ausschließlich auf die zur Tagung vorgelegte Fassung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Dornbusch, Rudiger (1980): Open Economy Macroeconomics, New York 1980.

Feldstein, Martin an Charles *Horioka* (1980): Domestic Savings and International Capital Flows, in: The Economic Journal 90, (1980), S. 314 - 329.

Frenkel, Jacob A. and Richard M. *Levich* (1977): Transaction Costs and Interest Arbitrage. Tranquil versus Turbulent Periods, in: Journal of Political Economy 85, (1977), S. 1209 - 1226.

— (1975): Covered Interest Arbitrage. Unexploited Profits?, in: Journal of Political Economy 83, (1975), S. 325 - 338.

Stoga, Alan and Philip *Bennett* (1981): How Fast is OPEC's Surplus Disappearing?, in: The Banker, Nr. 667, September 1981, S. 115 - 121.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Islamische Banken: Struktur und Bedeutung

Spezifizierendes Korreferat zu dem Vortrag: Die Anlage des OPEC-Vermögens als weltwirtschaftliches Problem (H.-B. Schäfer)

Von *Volker Nienhaus*, Bochum

I. Vorbemerkung

Islamische Banken sind junge Finanzinstitute eines neuen Typs. Die Gründungen erfolgten (mit zwei Ausnahmen) erst seit Mitte der 1970er Jahre[1]. Charakteristisches Merkmal islamischer Banken ist, daß sie ihre Geschäfte in Übereinstimmung mit den Vorschriften des islamischen Rechts (Shari'ah) betreiben wollen, was vor allem bedeutet: *ohne Zinsen.* Positiv gewendet soll das insbesondere den Ersatz von verzinslichen Darlehen durch ein differenziertes System von Kapitalüberlassungen gegen Beteiligung der Bank am unternehmerischen Erfolg des Kapitalnehmers bedeuten[2].

II. Erwartungen und Größenordnungen

1. Würden die islamischen Banken einer solchen unternehmenspolitischen Strategie folgen, über größere Volumina an Petrodollar verfügen, ihre Aktivitäten nicht nur auf die heimische Wirtschaft beschränken, sondern auch international (sowohl in Industrie- wie in Entwicklungsländern) operieren — und würde man der Diagnose und den Empfehlungen des Beitrages von Hans-Bernd Schäfer in diesem Band folgen — dann könnte man die Entstehung und Ausbreitung islamischer Banken aus einer ganzen Reihe von Gründen sehr begrüßen:

[1] Obwohl die ersten islamischen Banken in arabischen Ländern gegründet wurden, sind Banken dieses Typs geographisch keineswegs auf den arabischen Raum begrenzt, sondern finden Verbreitung in der gesamten muslimischen Welt — von Nordafrika über den Nahen und Mittleren Osten bis nach Südostasien. Selbst in nicht-muslimischen Ländern wie z. B. England findet man islamische Investmentgesellschaften. Die jüngsten Gründungen islamischer Banken fanden außerhalb des arabischen Raumes statt: in Bangladesh, im türkischen Teil Zyperns, in Malaysia und in Guinea.

[2] Zu diesem System vgl. Report of The Council of Islamic Ideology on the Elimination of Interest from the Economy, Islamabad 1980; auch abgedruckt in: Z. Ahmed, M. Iqbal, M. F. Khan (Eds.): Money and Banking in Islam, Islamabad: Institute of Policy Studies, 1983, S. 103 - 232.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Es entspräche der gewachsenen ökonomischen Bedeutung der OPEC-Staaten und ihrer Mitverantwortung für die Weltwirtschaft, wenn sie künftig einen größeren Teil ihrer Mittel über eigene Finanzinstitutionen anlegen und sich stärker an den Risiken des Recycling beteiligen würden. Die in den arabischen OPEC-Staaten entstandenen islamischen Banken wären zweifellos solche „eigenen" Finanzinstitutionen. Wenn diese ihr Aktivgeschäft international ausrichten und auf Kapitalüberlassung gegen Erfolgsbeteiligung konzentrieren würden, so übernähmen sie sicherlich in erheblich stärkerem Maße Risiken als dies bisher (und auch künftig) bei konventionell arbeitenden Banken der Fall ist.

— Würden größere Volumina auf diese Weise von islamischen Banken placiert, würden damit auch viele jener von Schäfer beschriebenen Probleme begrenzt und abgeschwächt, die sich aus der hohen Flexibilität der OPEC-Gelder in Verbindung mit der hohen Zinsempfindlichkeit und mit spekulativen Anlagestrategien ergeben.

— Wenn die kapitalimportierenden Länder ein Interesse daran hätten, ihre Zahlungsbilanzdefizite verstärkt durch Risikokapital statt durch Leihkapital zu finanzieren, weil Risikokapital, das ein erfolgsabhängiges Residualeinkommen statt eines erfolgsunabhängig fixierten Kontrakteinkommens (Darlehnszins) bezieht und Ausdruck einer investiven statt konsumtiven Verwendung des importierten Kapitals ist, einen gewissen Krisenpuffer bildet, dann dürfte es für die kapitalnachfragenden Länder aus genau diesem Grunde schwierig sein, entsprechende Kapitalanbieter zu finden. Islamische Banken, die sich der vorgegebenen Beteiligungsphilosophie in ihrem Aktivgeschäft verpflichtet fühlen, könnten hier eine sonst zu erwartende Lücke schließen.

— Die Forderung, die OPEC-Länder sollten sich stärker an der Finanzierung der Weltbank und des IMF beteiligen, stellt (zumindest teilweise) darauf ab, das für die Entwicklungs- und Zahlungsbilanzfinanzierung verfügbare Finanzvolumen zu vergrößern. In eine vergleichbare Richtung weisen auch verstärkte Engagements von OPEC-Ländern bei (regionalen) Entwicklungsfonds und -banken — und in diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, daß die größten Kapitalgeber der Islamic Development Bank arabische OPEC-Staaten sind.

Insgesamt läßt sich wohl sagen, daß von islamischen Banken tendenziell positive, stabilisierende Einflüsse auf die internationalen Finanzbeziehungen und -märkte ausgehen könnten. Eine Grundvoraussetzung dafür ist jedoch, daß ein quantitativ nennenswerter Anteil des Petrokapitals über islamische Banken placiert wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Eine fälschliche Gleichsetzung von *konventionellen arabischen Banken* (die ihre Geschäfte, wie üblich, auf Zinsbasis abwickeln) mit *islamischen Banken* (die ihre Geschäfte zinslos betreiben wollen und auch geographisch nicht auf den arabischen Raum oder die arabischen OPEC-Länder beschränkt sind) führt jedoch oft zu einer erheblichen Überschätzung der derzeitigen finanziellen Potenz der erst seit wenigen Jahren operierenden islamischen Banken.

Zur Veranschaulichung der Größenordnung der islamischen Banken seien hier einige Zahlen genannt[3]: Im Jahre 1980 dürfte die Bilanzsumme aller islamischen Banken zusammen (ohne staatliche Banken für öffentliche Aufgaben) zwischen 2 bis 3 Mrd. US-Dollar gelegen haben, während mehr als 10 konventionelle arabische Banken (Entwicklungsbanken nicht eingeschlossen) jeweils individuell Bilanzsummen von 2 Mrd. US-Dollar und mehr vorweisen konnten. In der Rangliste der 100 größten arabischen Banken (ohne Entwicklungsbanken) der Zeitschrift „The Banker" war 1980 nur *eine* islamische Bank vertreten: das Kuwait Finance House auf Rang 68 (1979: Rang 94), mit einer Bilanzsumme von 621 Mio. US-Dollar (die allerdings 1981 bereits 1,2 Mrd. US-Dollar erreichte); die Bilanzsumme der zweitgrößten islamischen Bank lag mit 278 Mio. US-Dollar wesentlich darunter. Allerdings können alle islamischen Banken mit überdurchschnittlich hohen Wachstumsraten sowohl der Bilanzsummen als auch der Nettogewinne aufwarten. so daß sich das Bild ab 1981 etwas zu ihren Gunsten verändert hat[3a]. Für vier ausgewählte islamische Banken, für die entsprechende Geschäftsberichte vorliegen, sind in *Tabelle 1* Kapital, Bilanzsumme und Nettogewinne für die Jahre 1979, 1980 und 1981 aufgeführt.

Wenn man bedenkt, daß von den gesamten OPEC-Überschüssen nur 10 % über arabische Banken angelegt werden, wobei die beiden „Jumbo-Banken" Gulf International Bank und Arab Banking Corporation die mit Abstand größten Anteile auf sich gezogen haben, und wenn man sieht, daß im Jahre 1980 unter den 100 größten arabischen Banken nur eine islamische Bank zu finden war, kann man wohl mit einiger Sicherheit sagen, daß islamische Banken für die Placierung von Petrokapital noch keine quantitativ nennenswerte Bedeutung haben. Daran dürfte sich trotz der hohen Zuwachsraten ab 1981 noch nichts grundlegend geändert haben. Welche Entwicklungen sich auf mittlere und

[3] Weitere Zahlenangaben finden sich bei *Traute Wohlers-Scharf, Völker Nienhaus:* Arab and Islamic Banks, Petrocapital and Development, in: Orient, Vol. 23, Opladen 1982, S. 243 - 259.

[3a] In der Liste der 100 größten arabischen Banken für 1981 hat das Kuwait Finance House bereits den 51. Rang erreicht; als zweite islamische Bank ist mit einer Bilanzsumme von 589 Mill. US-Dollar die Faisal Islamic Bank of Egypt auf Rang 77 zu finden. Wie rasch sich islamische Banken entwickeln können, zeigt die soeben veröffentlichte Bilanzsumme 1982 der Faisal Islamic Bank: 996,5 Mill. US-Dollar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Kapital, Bilanzsumme und Nettogewinn ausgewählter islamischer Banken, 1979 - 1981**

Name der Bank, genehmigtes Kapital (in Mio. Bilanzwährung)	Jahr (31. 12.)	eingez. Kapital	Bilanzsumme	Nettogewinn	Bilanzsumme	Nettogewinn	Wechselkurs	eingez. Kapital	Bilanzsumme	Nettogewinn
		in Mio. Bilanzwährung (BW)			Wachstumsraten (%)		US-$/BW	in Mio. US-Dollar		
Faisal Islamic Bank (Sudan) 10 Mio. LS	1979	3,6	31,1	1,1	—	—	2,0000	7,2	62,3	2,1
	1980	3,6	67,4	2,6	116	146	2,0000	7,2	134,7	5,2
	1981	4,5	138,4	10,3	105	298	1,1100	5,0	153,6	11,4
Faisal Islamic Bank of Egypt 40 Mio. US-Dollar	1979[a)]	10,0	38,7	1,4	—	—	(1,4286)	10,0	38,7	1,4
	1980[b)]	19,0	197,2	9,8	409	618	(1,4286)	19,0	197,2	9,8
	1981[c)]	19,7	588,9	32,4	199	230	(1,4286)	19,7	588,9	32,4
Kuwait Finance House 10 Mio. KD	1979	2,5	75,3	3,5	—	—	3,6615	9,0	275,6	12,7
	1980	2,5	168,4	9,7	124	178	3,6860	9,1	620,9	35,7
	1981	9,8	351,1	25,0	109	159	3,5535	35,0	1 247,8	89,0
Jordan Islamic Bank 4 Mio. JD	(1979)	(1,9)	(7,3)	(0,0)	—	—	3,3898	(6,4)	(24,6)	(0,0)
	1980	2,0	15,5	0,0	(113)	—	3,2415	6,5	50,1	0,0
	1981	3,0	31,6	0,3	105	—	2,9498	8,7	93,2	0,9

a) 19. 11. 1979. — b) 8. 11. 1980. — c) 28. 10. 1981.

Quellen: Angaben in Bilanzwährung sind den jeweiligen Geschäftsberichten der Banken entnommen, der Wechselkurs dem International Financial Statistics Yearbook 1982 (Washington: IMF, 1982); Rest eigene Umrechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

längere Sicht ergeben werden, ist sehr schwer abzuschätzen, da für die „Primärverteilung" der Öleinnahmen auf die verschiedenen Banken innerhalb und außerhalb der OPEC-Länder politische Entscheidungen ausschlaggebend sind.

3. Hat man sich von der Vorstellung gelöst, die islamischen Banken könnten über große Beträge an Petrodollar verfügen, dann wird bei einer Würdigung der entwicklungspolitischen Bedeutung islamischer Banken die Aufmerksamkeit schnell von den Quantitäten hin zu den *Qualitäten* gelenkt, d. h. zu einer Betrachtung und Analyse des Selbstverständnisses und der Besonderheiten in der Geschäftfspolitik der islamischen Banken.

Dabei ist allerdings wichtig, klar zwischen der akademischen und ideologischen Literatur zum „Islamic Banking" einerseits[4] und der Praxis islamischer Banken, wie sie etwa in den Geschäftsberichten der derzeit arbeitenden Finanzinstitutionen umrissen wird, andererseits zu unterscheiden. Es ist ein immer wieder anzutreffender Fehler, die Literatur als Beschreibung der Praxis aufzufassen.

In der akademisch-ideologischen Literatur geht es vor allem um die Erörterung der Eigenschaften und Vorzüge einer *zinslosen Wirtschaft,* in der ein System islamischer Banken das der konventionellen Finanzinstitutionen ersetzt hat. Diskutiert wird dabei ein Modell, eine Idealwelt unter makroökonomischen, normativen und statischen Effizienz- sowie Verteilungsgesichtspunkten. Weitgehend vernachlässigt wird dagegen oft die Frage nach dem Übergang zum Idealsystem, nach der Tranformationsstrategie und nach den Anpassungsprozessen bei einem solchen Systemwechsel[5].

---

[4] Vgl. etwa *Anwar Iqbal Qureshi:* Islam and the Theory of Interest — With a New Chapter on Interest Free Banking, 2nd edition, Lahore: Sh. Muhammad Ashraf, 1967; *M. A. Mannan:* Islamic Economics — Theory and Practice, Lahore: Sh. Muhammad Ashraf, 1970; *Muhammad Nejatullah Siddigi:* Banking without Interest, Lahore: Islamic Publications, 1973; in neuer Übersetzung: Leicester: The Islamic Foundation, 1983. *Shaikh Mahmud Ahmad:* Social Justice in Islam, 2nd edition, Lahore: Institute of Islamic Culture, 1975. *National Bank of Pakistan* (Ed.): Economic System of Islam — Proceedings of a Seminar, Karachi: National Bank of Pakistan, 1980; *Ibnul Hasan* (Ed.): In Search of an Islamic Economic Model, London: New Century Publishers, 1983. Umfangreiche weitere Literatur ist nachgewiesen in meiner Bibliographie: Literatur zur islamischen Ökonomik in Englisch und Deutsch, Köln: Al-Kitab, 1982 (2., überarb. u. erg. Aufl. 1983, i. V.).

[5] Das gilt selbst für Pakistan, wo die Eliminierung des Zinses erklärtes Ziel der Regierung ist. Das entsprechende Gutachten des Council of Islamic Ideology (vgl. Fußnote 2) behandelt im wesentlichen Fragen der Finanzierungstechniken, allenfalls am Rande mögliche Anpassungen und Reaktionen der Bevölkerung. Immerhin findet sich jedoch die Warnung, schon jetzt die Zinsen durch eine „Erfolgsbeteiligungswirtschaft" zu ersetzten, da die Manipulation von Bilanzen und ausgewiesenen Gewinnen ein weit verbreitetes Phänomen sei, das durch den Wechsel zu einem System der Unternehmens-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Währernd muslimische Ökonomen bei der Formulierung ihres Modells bereits in den 1950er Jahren Ausführungen von westlichen Autoren — wie Gesell, Keynes und Schumpeter — über eine Wirtschaft ohne Zins in ihre Überlegungen einbezogen, finden ihre Thesen bei westlichen Ökonomen erst jetzt und ganz allmählich eine gewisse Beachtung. Wäre man früher auf die muslimische Literatur eingegangen, hätten sicherlich manche Mißverständnisse und Irrtümer geklärt oder vermieden werden können, die die Forschung auf muslimischer Seite lange Zeit in eine bestimmte Richtung (fehl)gelenkt haben.

Auf Gesell wurden muslimische Autoren wohl durch Keynes aufmerksam, der ihn einen „unduly neglected prophet" genannt hat[6]. Der Kern von Gesells Argumentation, daß ein positiver *Geldzins* das Wachstum des *Realkapitals* behindere und folglich die Eliminierung des Geldzinses durch eine Reform des Geldsystems ein enormes Realkapitalwachstum bewirken würde, wurde bereitwillig von muslimischen Ökonomen aufgegriffen, während sein Therapievorschlag des Schwundgeld-Systems[7] nicht übernommen wurde. Auch jene Passagen in Keynes' „General Theory" fanden Beachtung, in denen z. B. eine Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals von (fast) Null für vorstellbar gehalten wird[8]. Auch die Passagen, bei denen Keynes sich für einen möglichst niedrigen Zins ausspricht, um die Rentier-Aspekte des Kapitalismus zu beseitigen und funktionslose Prämien für Geldanleger abzuschaffen, was durch eine Vermehrung des (Geld-)Kapitals erreicht werden könnte[9], fanden in der muslimischen Ökonomie großes Interesse.

Auch Schumpeter wird von muslimischen Autoren als einer jener westlichen Ökonomen zitiert, die eine zinslose Wirtschaft für möglich gehalten haben. Dabei wird aber sehr schnell deutlich, daß die bei Keynes eher implizit, bei Schumpeter jedoch ganz explizit genannten Voraussetzung für Zinslosigkeit — nämlich eine *stationäre* Wirtschaft ohne Nettoinvestitionen, in der die Reinvestitionen aus Abschreibungen finanziert und die Kapitalnachfrage der Unternehmen am Markt foglich Null sein wird — in der Regel nicht hinreichend beachtet bzw. bewertet werden[10].

---

finanzierung auf Erfolgsbeteiligungsbasis noch weitere Ausbreitung finden könnte.

[6] Vgl. *John Maynard Keynes:* The General Theory of Employment, Interest and Money, London: Macmillan, 1936, S. 353.

[7] Vgl. *Silvio Gesell:* Die natürliche Wirtschaftsordnung, 8. Aufl., Bern: Genossenschaft Freiwirtschaftlicher Schriften, 1938 (1. Aufl. 1916), S. 237 ff.

[8] Vgl. *J. M. Keynes:* The General Theory ..., a.a.O., S. 220.

[9] Vgl ebenda, S. 376.

[10] Vgl. *Joseph Schumpeter:* Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 6. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot 1964 (Nachdruck der 4. Aufl., 1934), insbes. S. 259 - 262 und S. 283 - 288.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pointiert gesagt, interpretierten muslimische Ökonomen Keynes und Schumpeter lange Zeit als Vertreter der These, daß eine Eliminierung des Geldzinses die Knappheit des Realkapitals beseitigen könnte, während die überzeugende Lesart gerade umgekehrt ist: Wenn in einer stationären Wirtschaft die Nachfrage nach Realkapital entfällt, wird auch der Geldzins verschwinden[11]. Letztere Lesart gewinnt tendenziell auch unter muslimischen Ökonomen Bedeutung; man geht mehr und mehr davon aus, daß auch in einer zinslosen Wirtschaft die reale Kapitalknappheit fortbestehen wird[12] — und man fragt, welcher gesamtwirtschaftliche Knappheitsindikator an die Stelle des zu beseitigenden Marktzinses für Gelddarlehen treten könnte[13]. Daß der Darlehenszins zu beseitigen sei, steht zwar nicht für alle Muslime außer Frage — unstrittig ist nur, daß Wucherzinsen verboten sind. Es wird aber sowohl von den akademisch-ideologisch als auch von den praktisch orientierten Befürwortern des „Islamic Banking" anerkannt.

Die Rechtfertigung des *Zinsverbots* erfolgt im Kern aus den primären Rechts- und Erkenntnisquellen des Islam, dem Koran und der Sunna (Sammlung der vorbildlichen Taten des Propheten); sie wird aber durchweg abgerundet mit normativen Überlegungen — etwa zur Gerechtigkeit bestimmter Risikoverteilungen zwischen Unternehmer und Kapitalgeber — und mit Hinweisen auf eine distributive und allokative Überlegenheit einer zinslosen „Erfolgsbeteiligungswirtschaft"[14].

So interesant und reizvoll es für westliche Ökonomen auch sein mag, etwa die theologische Rechtfertigung des islamischen Zinsverbots

---

[11] Das gilt allerdings nicht für *Gesell,* für den die erste Lesart in der Tat die richtige ist. Vgl. dazu neben den kritischen Anmerkungen bei *Keynes* auch als Beispiel für frühere Kritik *Hans Langelütke::* Tauschbank und Schwundgeld als Wege zur zinslosen Wirtschaft — Vergleichende Darstellung und Kritik der Zirkulationsreformen P. J. Proudhons und Silvio Gesells, Jena: G. Fischer, 1925.

[12] Vgl. in diesem Sinne etwa *Syed Nawab Haider Naqvi:* Ethics and Economics — An Islamic Synthesis, Leicester: The Islamic Foundation, 1981, S. 112 f.; *M. Abdul Mannan:* Allocative Efficiency, Decision and Welfare Criteria in an Interest-Free Islamic Economy, Paper for Muslim Institute Course on Key Issues in Islamic Economics, August/September 1980, London: The Muslim Institute, 1980.

[13] Vgl. etwa *Muhammad Nejatullah Siddiqi:* Economics of Profit-Sharing, in: *ders.:* Issues in Islamic Banking — Selected Papers, Leicester: The Islamic Foundation, 1982, S. 97 - 123. Kritisch dazu mein Paper: Islamic Economics of Profit-Sharing — Comments, Bochum: Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, 1981.

[14] Zur Diskussion um das Zinsverbot vgl. ausführlicher mein Buch: Islam und moderne Wirtschaft — Einführung in Positionen, Probleme und Perspektiven, Graz usw.: Styria, 1982, und die dort angegebene Literatur; zusätzlich auch *M. Siddieq Noorzoy:* Islamic Laws on Riba (Interest) and Their Economic Implications, in: International Journal of Middle East Studies, Vol. 14, Cambridge 1982, S. 3 - 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und die ergänzenden Gerechtigkeitsüberlegungen vor dem Hintergrund der insbesondere in der Spätscholastik voll entwickelten christlichen Geld- und Zinslehre zu diskutieren[15], oder die These von der allokativen und distributiven Effizienz und Überlegenheit einer zinslosen Wirtschaft zu analysieren, so wenig praxisbezogen und für die Unternehmenspolitik der realen islamischen Banken anwendbar sind solche Theorien und Diskussionen. Dabei ist es weniger die normative Ausrichtung dieser Betrachtungen, die sie für eine Adaption in der praktischen Bankpolitik und (erst recht) als Beschreibung realer islamischer Banken unbrauchbar macht, als vielmehr die durchweg in der akademisch-ideologischen Literatur zu findende Annahme, daß im *gesamten* Finanzsektor der Zins beseitigt sei und *nur noch* zinslose islamische Finanzinstitutionen operieren.

Die Realität sieht demgegenüber ganz ander aus: Es geht nicht um die Führung einer islamischen Bank in einem insgesamt zinslosen, sondern in einem grundlegend vom Zins geprägten System und in Konkurrenz zu konventionellen, bereits im Markt etablierten Banken. Theorien, die sich mit dieser Konstellation beschäftigen, sind meines Wissens bislang von muslimischen Ökonomen noch nicht vorgelegt worden[16]. Solche Theorien werden aber dringend gebraucht, auch um etwa erklären zu können, warum sich die existierenden islamischen Banken doch recht deutlich (in einer noch näher zu skizzierenden Weise) von jenen Institutionen unterscheiden, die sie der Literatur nach sein sollten — nämlich Banken, deren Aktivgeschäft auf Kapitalüberlassung gegen Erfolgsbeteiligung (statt Zins) beruht und deren Einleger ebenfalls keinen festen Zins für ihre Einlagen erhalten, sondern am Gewinn der Bank prozentual beteiligt sind, also eine Art Dividende beziehen.

III. Typen islamischer Banken

Es ist zweckmäßig, im Hinblick auf das Selbstverständnis und die grundsätzliche Ausrichtung der Geschäftspolitik bei den existierenden islamischen Banken verschiedene Typen zu unterscheiden[17]. Zunächst sind zwei „Grundtypen" voneinander zu trennen, nämlich

[15] Vgl. dazu etwa *Wilhelm Weber:* Geld und Zins in der spanischen Spätscholastik, Münster: Aschendorff, 1962; *Jacob Viner:* Religious Thought and Economic Society, Durham: Duke University Press, 1978; allgemeiner auch *Bernard W. Dempsey:* Interest and Usury, London: Dobson, 1948.

[16] Dies wird ausdrücklich von *M. N. Siddiqi* in seinen „Comments" zu meinem Paper „Profitability of Islamic PLS Banks Competing with Interest Banks — Problems and Prospects" bestätigt, die beide in einem neuen Journal erscheinen werden: Research in Islamic Economics, Vol. 1, Jeddah 1983/84.

[17] Vgl. auch mein Paper: Islamic Banks in National Development and International Cooperation — A Western View, in: Istanbul Bankasi (Ed.):

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— die vom Staat (bzw. von mehreren Staaten gemeinsam) errichteten und mit besonderen *öffentlichen* Aufgaben betrauten Banken und

— die (zumeist) von privaten Kapitalgebern gegründeten und *erwerbswirtschaftlich* arbeitenden Banken.

In die *erste* Gruppe gehören z. B. die 1971 in Kairo errichtete Nasser Social Bank, der die Entwicklung eines Renten- und Sozialversicherungssystems in Ägypten aufgegeben war, und die 1975 von 22 islamischen Ländern gegründete Islamic Development Bank (IDB) mit Sitz in Jeddah. Bis 1981 (Stichtag: 27. Oktober) war die Zahl der Mitglieder der IDB auf 41 angewachsen. Das genehmigte Kapital der Bank betrug umgerechnet etwa 2,3 Mrd. US-Dollar, wovon ca. 2 Mrd. gezeichnet und knapp 1 Mrd. eingezahlt waren; die Bilanzsumme belief sich 1981 auf etwa 1,3 Mrd. US-Dollar.

Die Gruppe der *erwerbswirtschaftlichen* islamischen Banken muß weiter untergliedert werden in

— Banken, die im wesentlichen auf den ländlichen (und kleinstädtischen) Raum ausgerichtet sind und dort mobilisierte Mittel wieder auf der gleichen lokalen Ebene produktiv und entwicklungsfördernd anlegen wollen, und

— Banken, die wie die konventionellen Geschäftsbanken in den jeweiligen Wirtschaftszentren und Hauptstädten ansässig sind und sich im Prinzip als zinslose Alternative zu den konventionellen Geschäftsbanken darstellen;

— außerdem sind noch einige Holdinggesellschaften für islamische Banken zu erwähnen, islamische Investmentgesellschaften (auch in nicht-muslimischen Ländern) sowie in Pakistan „islamisierte", d. h. auf zinslose Geschäfte umgestellte Spezialbanken und zinslose Abteilungen in den nationalisierten Geschäftsbanken („PLS Accounts")[18].

Spring Conferences II — Islamic Banking, Istanbul: Istanbul Bankasi, 1982, S. 19 - 29 (auch in: The Universal Message, Bd. 4, Nr. 5 + 6, Karachi 1982, S. 15 - 17 und 18 - 19).

[18] Zur Islamisierung des Bankwesens in Pakistan vgl. auch *H. U. Shahab* (Ed.): Interest-Free Banking — Introduction and Operation in Pakistan, Karachi: International Association of Islamic Banks, Asian Secretariat, o. J. (1982). Pakistan ist — von Iran abgesehen — das einzige muslimische Land, in dem die Regierung eine Strategie der Islamisierung der Wirtschaft betreibt, weshalb das islamische Bankwesen dort als ein Sonderfall betrachtet und allenfalls mit Vorbehalten auf die islamischen Banken und deren Situation in anderen Ländern übertragen werden kann. Dies wurde nicht beachtet bei *Ingo Karsten:* Islam and Financial Intermediation, in: IMF Staff Papers, Vol. 29, No. 1, Washington 1982, S. 108 - 142.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie *Abildung 1* zeigt, sind die meisten der derzeit arbeitenden islamischen Banken der zweiten Gruppe der soeben genannten erwerbswirtschaftlichen islamischen Banken zugeordnet; diese Gruppe könnte man zusammenfassend als *„zinslose Geschäftsbanken"* bezeichnen. Von der Konzeption und den entwicklungspolitischen Implikationen her ist jedoch die Gruppe der auf den ländlichen Raum ausgerichteten Banken interessanter, die man mit dem (zunächst noch widersprüchlich erscheinenden) Begriff *„erwerbswirtschaftliche Entwicklungsbanken"* charakterisieren könnte.

a) Erwerbswirtschaftliche Entwicklungsbanken

Das erste erfolgreiche Experiment mit islamischen Banken war das Sparkassenprojekt von Mit-Ghamr in Ägypten in den 1960er Jahren[19]. Die Grundidee war, Finanzinstitutionen zu schaffen, die das Vertrauen der Landbevölkerung gewinnen können, um mit ihrer Hilfe bestimmte entwicklungshemmende Verhaltensweisen zu ändern. Es ist davon auszugehen, daß bei der Landbevölkerung Ägyptens sowohl der Wille als auch die Fähigkeit zum Sparen vorhanden sind, wobei unter „Sparen" hier zu verstehen ist, daß Teile des laufenden Einkommens vom einzelnen nicht sofort konsumiert bzw. zur Befriedigung gegenwärtiger Bedürfnisse verwendet werden, sondern für eine Verwendung zu einem späteren Zeitpunkt (etwa im Alter, im Krankheitsfalle, oder für besondere Anlässe, z. B. Hochzeiten), zurückgelegt werden. Ein Entwicklungsproblem liegt darin, daß die Landbevölkerung diese Ersparnisse nur in einem sehr geringen Maße in Form von Finanzaktiva bzw. beim Bankensystem unterhält, sondern — neben Geldhorten — vor allem „spart" in Form von Sachvermögen (wie Schmuck, Immobilien, langlebige Konsumgüter). Wird individuell nur in Form von Sachvermögen gespart, dann ist gesamtwirtschaftlich die (Netto-)Kapitalbildung stark behindert, denn es kommt nicht zur Freisetzung von Produktionsfaktoren, die durch Vermittlung des Bankensystems in investive und entwicklungsfördernde Verwendungen gelenkt werden könnten. Vielmehr bleiben die Faktoren durch die Produktion des Spar-Sachvermögens blockiert.

Wenn es dagegen gelingt, in der Bevölkerung eine Verhaltensänderung beim Sparen weg vom Sachvermögen hin zu Finanzaktiva in weitem Sinne (Wertpapiere, Sparkonten, usw.) zu erreichen, könnte ohne Einschränkung des individuellen Konsumniveaus die gesamtwirtschaftliche Sparquote erhöht werden und eine Freisetzung der Produk-

---

[19] Vgl. dazu die Erfahrungsberichte von *Ahmed El-Naggar:* Zinslose Sparkassen — Ein Entwicklungsprojekt im Nildelta, 2. Aufl., Köln: Al-Kitab, 1982, und *Wolfgang Hohmeyer:* Fellachen als Sparer, Diss Köln 1969.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 1

Islamische Banken (Land und Jahr der Gründung)

(staatliche) Banken für öffentliche Aufgaben, staatliche Entwicklungsbanken	erwerbswirtschaftliche Banken		
	„erwerbswirtschaftliche Entwicklungsbanken" (Banken im ländlichen Raum)	„zinslose Geschäftsbanken" (Banken in den Wirtschaftszentren)	Holdinggesellschaften, Spezialbanken, Investmentgesellschaften usw. (Auswahl)
Nasser Social Bank, Ägypten 1971 Islamic Development Bank, Saudi Arabien 1975	Sparkassen von Mit-Ghamr, Ägypten 1963 (bis 1967) Islamic Bank of Kibris, türk. Zypern 1982	Dubai Islamic Bank, Dubai 1975 Kuwait Finance House, Kuwait 1977 Faisal Islamic Bank (Sudan), Sudan 1977 Faisal Islamic Bank of Egypt, Ägypten 1977 Jordan Islamic Bank, Jordanien 1978 Bahrain Islamic Bank, Bahrain 1979 Islamic International Bank for Investment and Development, Ägypten 1981 International Islamic Bank of Dacca, Bangladesh 1982 Bank Islam Malaysia, Malaysia 1983 (in Gründung)	Islamic Investment Company of the Gulf, Sharjah und Bahamas 1978 Dar al-Maal al-Islami (DMI), Schweiz und Bahamas 1981 Islamic Banking System, Luxemburg 1979 Islamic Investment House, Jordanien 1981 Islamisierung des Banksystems in *Pakistan*[a]: National Investment Trust, 1979 Investment Corporation of Pakistan, 1979 House Building Finace Corporation, 1979 Small Business Finance Corporation, 1980 Bankers Equity, 1981 „PLS Accounts" bei allen nationalisierten Geschäftsbanken, 1981

a) Jahreszahl bei Pakistan = Jahr der Islamisierung (Umstellung auf zinslose Geschäfte).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

duktionsfaktoren für investive Verwendungen erfolgen. Entscheidende Voraussetzung für eine solche Verhaltensänderung ist, daß die Landbevölkerung den (zwischenzuschaltenden) Finanzinstitutionen Vertrauen schenkt[20]. Dazu ist es u. a. erforderlich, daß die entsprechenden Institute nicht nur in den großen Wirtschaftszentren des Landes präsent und aktiv sind, sondern sich bewußt auf den ländlichen Raum hin orientieren, daß den verschiedenen Sparmotiven entsprechend angepaßte Sparformen angeboten werden, daß die so mobilisierten Mittel möglichst nicht in die fernen Geschäftszentren abfließen, sondern im lokalen Bereich angelegt werden und dort sichtbare Entwicklungsimpulse zeitigen. Nicht zuletzt ist darauf zu achten, daß das generelle Geschäftsgebaren der Bank nicht in Konflikt steht mit grundlegenden Norm- und Wertvorstellungen der Bevölkerung. Dazu gehört in den ländlichen Regionen muslimischer Länder auch die Beachtung des Zinsverbots in einer strengen, nicht nur auf Wucher bezogenen Interpretation.

Diesen Anforderungen trug man bei dem Experiment mit den zinslosen Sparkassen in Ägypten Rechnung. Die Mobilisierungserfolge waren eindrucksvoll, die angestrebte Verhaltensänderung der Landbevölkerung wurde erreicht. Mit den zinslosen Sparkassen wurde eine wichtige Quelle zur internen Entwicklungsfinanzierung erschlossen.

Einige Probleme gab es mit der profitablen Anlage der mobilisierten Mittel. Aber nicht diese ökonomischen, sondern politische Gründe führten zum Ende des Experiments: die auf dem Prinzip der Dezentralisierung beruhenden Sparkassen waren ein zu großer Fremdkörper im stark zentralistischen System Ägyptens unter Nasser.

Die in der Folgezeit gegründeten islamischen Banken folgten einer anderen Geschäftsphilosophie; auch wenn manche ausdrücklich die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung als eines ihrer Ziele nennen, gab es bis vor kurzem keinen Versuch einer Wiederholung des ägyptischen Experiments. Erst die Ende 1982 gegründete Islamic Bank of Kibris in Lefkoşa im türkischen Teil Zyperns folgt wieder dem Konzept der erwerbswirtschaftlichen Entwicklungsbank — und es ist erwähnenswert, daß wichtige Initiatoren und Manager dieser neuen Bank maßgeblich am ägyptischen Experiment beteiligt gewesen sind.

---

[20] Daß es sich dabei nicht nur um ein Problem in den muslimischen, sondern in den Entwicklungsländern generell handelt, machen zahlreiche Beiträge deutlich, die sich in dem Sammelband finden: Savings for Development — Report of the International Symposium on the Mobilization of Personal Savings in Developing Countries, Kingston, Jamaica, 4 - 9 February 1980, New York: United Nations, 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Zinslose Geschäftsbanken

Während die erwerbswirtschaftlichen Entwicklungsbanken sowohl durch die Mobilisierung von Mitteln als auch durch deren produktive Verwendung zum Auf- und Ausbau der lokalen Wirtschaft im ländlichen Raum (weitgehend) neue Potentiale erschließen und so in einer bislang unbesetzten Marktlücke operieren (können), werden die zinslosen Geschäftsbanken in Konkurrenz zu den konventionellen Banken treten (müssen), und zwar sowohl im Einlagen- wie im Aktivgeschäft[21]:

— Die Einlagen zinsloser Geschäftsbanken stammen (von gewissen Mobilisierungseffekten in der Anfangsphase abgesehen) nicht wie bei den erwerbswirtschaftlichen Entwicklungsbanken aus neu für das finanzielle System erschlossenen Quellen, sondern werden im wesentlichen von den gleichen Bevölkerungsgruppen aufgebracht, die schon bisher Konten bei den konventionellen Banken unterhalten haben; d. h. es werden Gelder von diesen zugunsten der islamischen Banken abgezogen. Statt Zinsen erhalten die Einleger bei den islamischen Banken einen Anteil am Gewinn der Bank — eine Art „Dividende" für Einleger.

— Im Aktivgeschäft richten zinslose Geschäftsbanken (im Unterschied zu den erwerbswirtschaftlichen Entwicklungsbanken) ihr Augenmerk weniger auf den bislang von konventionellen Banken vernachlässigten Aufbau und die Entwicklung der Wirtschaft im ländlichen Raum, sondern vielmehr auf die Finanzierung von Investitionen und Transaktionen in den vorhandenen Geschäftszentren des Landes, auf die auch die konventionellen Banken ausgerichtet sind. Die Möglichkeiten zur profitablen Anlage von Mitteln sind hier für islamische und für konventionelle Banken weitgehend identisch, und es ist mit einer Konkurrenz um die profitabelsten Anlagen zu rechnen.

---

[21] Einzelheiten zur Gründung, zur Eigentümerstruktur und zu den geschäftlichen Aktivitäten einer Reihe von islamischen Banken finden sich in meinem Aufsatz: Ideologie und Praxis islamischer Banken, in: List Forum, Bd. 11, Nr. 4, Düsseldorf 1982, S. 233 - 250. Inzwischen sind auch von muslimischen Autoren einige „praxisorientierte" Berichte über islamische Banken erschienen; vgl. etwa die Broschüre Dar Al Maal Al Islami and Islamic Economic and Financial Institutions, London: New Century Publishers, 1982; *Ibrahim Kamel:* A Summary of the Day-to-Day Working of an Existing Islamic Bank, in: Muazzam Ali (Ed.): Islamic Banks and Strategies of Economic Cooperation, London: New Century Publishers, 1982, S. 61 - 66; *M. Fahim Khan:* Islamic Banking as Practised Now in the World, in: Z. Ahmed, M. Iqbal, M. F. Khan (Eds.): Money and Banking in Islam, a.a.O., S. 259 - 267. Erwähnenswert ist auch, daß die Islamic Press Agency ab Herbst 1983 von England aus ein neues Journal "Islamic Banking & Finance" mit starkem Praxisbezug herausbringen will.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 2

Geschäftstätigkeiten islamischer Banken

<table>
<tr><td colspan="5">Geschäfte mit Partnern</td><td>auf eigene Rechnung</td></tr>
<tr><td colspan="3">Bereitstellung von Finanzmitteln</td><td>Bereitstellung von Waren/ Anlagen</td><td>Dienstleistungen</td><td rowspan="3">(Außen-) Handel, Immobilien, Devisengeschäfte</td></tr>
<tr><td colspan="2">Partnerschaften mit Erfolgsbeteiligung</td><td>zinslose Darlehen</td><td>Kauf/Verkauf</td><td rowspan="2">Kontoführung, Vermögensverwaltung, Akkreditive</td></tr>
<tr><td>Musharaka
— konstante Beteiligung
— abnehmende Beteiligung</td><td>Modaraba</td><td>Überziehungen, kompensatorische Einlagen</td><td>Murabaha (doppeltes Kaufgeschäft mit festem Gewinnaufschlag) Ratenkauf, Mietkauf, Leasing</td></tr>
</table>

Die Konkurrenz zwischen zinslosen islamischen und konventionellen Geschäftsbanken dürfte um so rascher und deutlicher sichtbar werden, je erfolgreicher die islamischen Banken in der Anfangsphase operieren. Es scheint so, als ob man sich in den islamischen Ländern dieser zu erwartenden Konkurrenz bislang noch nicht recht bewußt geworden ist. Dies ist aber notwendig, damit sich die islamischen Banken rechtzeitig nach Strategien umsehen können, die ihnen in diesem Wettbewerb einen Vorsprung und Vorteile verschaffen.

Für die islamischen Banken gilt es, einen prinzipiellen Wettbewerbsnachteil auszugleichen: Die Befolgung des Zinsverbots schließt für sie gewisse profitable Geschäfte aus, die von konventionellen Banken durchgeführt werden, während es umgekehrt keinen prinzipiellen Grund gibt, warum konventionelle Banken nicht auch, wenn es ihnen attraktiv erscheint, all jene Arten von Geschäften und Vertragstypen anbieten könnnen, die für islamische Banken zulässig sind. Die konventionellen Banken haben also einen potentiell größeren Satz an Wettbewerbsinstrumenten als die islamischen Banken. Welche Geschäfte für islamische Banken zulässig sind, ist in *Abbildung 2* angedeutet.

In der Ideologie islamischer Banken werden Finanzierungen auf der Basis einer Partnerschaft von Bank und Unternehmer bei einer Beteiligung der Bank am Gewinn (oder Verlust) des gemeinsamen Projekts als ideale und überlegene Alternative zum Kredit mit festvereinbarten, erfolgsunabhängigen Zinszahlungen herausgestellt:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Bei den „Musharaka“ genannten Partnerschaften setzen Bank und Unternehmer für ein bestimmtes Projekt gemeinsam Kapital ein oder sellt die Bank einem bereits existierenden Unternehmen zusätzliche Finanzmittel bereit, wofür der Bank jeweils ein im vorhinein festgelegter prozentualer Anteil am Gewinn des Projekts bzw. des Unternehmens zusteht. Eventuelle Verluste müssen dagegen laut islamischem Recht von den kapitalgebenden Partnern im Verhältnis ihrer Kapitalanteile getragen werden. Der Bank steht ein Mitspracherecht bei der Geschäftsführung zu.

— Bei den „Modaraba“ genannten Partnerschaften stellt allein die Bank das Kapital gegen Gewinnbeteiligung bereit, während der Partner nur seine Arbeit in das Projekt einbringt und dafür ebenfalls einen Teil des anfallenden Gewinns erhält. Eventuelle Verluste sind ganz von der Bank (als alleinigem Kapitalgeber) zu tragen, während der Partner, dem allein die Geschäftsführung obliegt, im Verlustfalle für seine Arbeit keine Vergütung erhält (aber auch nichts zuzahlen muß).

Während eine bloße Überlassung von Finanzmitteln gegen Entgelt (Zins) für islamische Banken verboten ist, hält man Finanzierungen etwa im Wege des Leasing von Anlagegütern für durchaus zulässig, weil bei solchen Geschäften reale Güter einbezogen sind und sie daher als Sonderformen zulässiger Kaufgeschäfte gelten können (wobei es beim Kauf nicht verboten ist, bei späterer Zahlung oder Ratenzahlung einen höheren Preis als bei sofortiger Barzahlung zu verlangen). Mag der ökonomische Unterschied auch sehr gering sein, für die Beurteilung aus der formalistischen Perspektive des islamischen Rechts kommt es wesentlich darauf an, ob eine reine *Finanz*transaktion (Gelddarlehen) vorliegt oder eine besondere Form der finanziellen Abwicklung einer *Güter*transaktion (z. B. Mietkauf).

IV. Zwischenbilanz und Ausblick

Bislang sieht es so aus, daß sich die islamischen Banken kaum in den von der Theorie so herausgestellten Partnerschaften mit Erfolgsbeteiligungen engagieren; ihre Erträge stammen vielmehr vor allem aus Ratenkauf- und Leasinggeschäften, aus doppelten Kaufgeschäften mit festem Gewinnaufschlag (wobei die Bank für einen Händler gewünschte Waren kauft, die dieser von der Bank zu einem vereinbarten höheren Preis erwirbt) und aus Immobilien- und Devisengeschäften (auf eigene Rechnung).

Für diese Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis gibt es gute einzelwirtschaftliche Gründe: Gegen Partnerschaften mit Erfolgsbeteili-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gung (und umgekehrt für die anderen zulässigen Formen der Mittelverwendung) sprechen u. a. die Ungewißheit der absoluten Höhe der künftigen Erträge, die Gefahr der Kumulation schlechter Risiken, das Problem der Kontrolle der Geschäftsführung des Partners und vor allem das Problem der Identifikation und Beurteilung der Marktchancen vorgeschlagener unternehmerischer Projekte.

Es ist aber nur schwer vorstellbar, daß bei einer Beschränkung ihrer Aktivitäten auf solche Geschäfte die islamischen Banken auf Dauer eine den konventionellen Banken entsprechende oder gar überdurchschnittliche Rentabilität erwirtschaften können. Um das zu erreichen, müßten sich insbesondere die zinslosen Geschäftsbanken nach Marktlücken umsehen, die sie vermutlich nur im Bereich der ertrag-, aber auch risikoreichen Beteiligungsfinanzierung finden werden. Erfahrungen mit Kapitalbeteiligungsgesellschaften in Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland haben gezeigt, daß für die konventionellen Banken das Beteiligungsgeschäft im allgemeinen nur von geringer Attraktivität ist, weil sie ihre verfügbaren Mittel bei vergleichbaren Erträgen, aber wesentlich geringerem Risiko z. B. in festverzinslichen Staatspapieren anlegen können[22]. Für konventionelle Banken in islamischen Ländern dürfte dies grundsätzlich ebenso zutreffen (vielleicht sogar in noch stärkerem Maße, wenn man die Präferenz arabischer Anleger für geringe Risiken und hohe Liquidität bedenkt), während islamischen Banken eine solche Anlagestrategie versperrt ist.

Die islamischen Banken könnten versuchen, im Bereich der von den konventionellen Banken vernachlässigten Beteiligungsfinanzierung und besonders in der Bereitstellung von Risikokapital eine günstige Wettbewerbsposition aufzubauen. Als Zukunftsperspektive wäre etwa folgendes denkbar: Islamische Banken, die sich im Beteiligungsgeschäft engagieren, müssen unternehmerische Planungen und Kalkulationen prüfen, und es ist möglich, daß sie im Laufe der Zeit besondere Sachkunde und Erfahrungen für die Bewertung von Projekten in bestimmten Märkten und Wirtschaftszweigen sammeln werden. Für jene Bereiche, in denen die Mehrzahl ihrer unternehmerischen Partner aktiv ist und auf die sich die Banken allmählich spezialisieren, könnten sie zum einen Wissen über *technische* Probleme und Lösungen der Produktion erwerben, zum anderen Wissen über die *kommerziellen* Aspekte der Vermarktung der entsprechenden Produkte.

---

[22] Vgl. etwa *Wolfgang Gerke:* Kapitalbeteiligungsgesellschaften — ihre Problematik und ihre gesetzliche Regelung, Frankfurt, Zürich: Deutsch, 1974; *Joachim Krahnen:* Die Finanzierung nicht emissionsfähiger mittelständischer Unternehmen, in: F. W. Christians (Hg.): Finanzierungs-Handbuch, Wiesbaden: Gabler, 1980, S. 539 - 552.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zinslose Geschäftsbanken, die zunächst lediglich passiv die Finanzierung von Projekten auf Beteiligungsbasis vorgenommen haben, könnten im Laufe der Zeit und mit dem Anwachsen des Wissens in dem Sinne aktiv werden, daß sie selbst sich nach neuen oder verbesserten Technologien und/oder Märkten für jene Produkte umsehen, mit denen sie vertraut geworden sind. Neue Technologien könnten sie in westlichen Ländern finden, neue Märkte in anderen Ländern der muslimischen Welt. Daraus könnten vielfältige Kooperationsmöglichkeiten erwachsen.

Um nur eine mögliche Entwicklung anzudeuten: In westlichen Ländern haben häufig innovative mittelständische Unternehmen erhebliche Schwierigkeiten, ihr weiteres Wachstum zu finanzieren, weil bei ihrer relativ geringen Eigenkapitalausstattung die von Banken für zusätzliche Kredite geforderten Sicherheiten nicht vorhanden sind. Auch die Kapitalbeteiligungsgesellschaften haben dieses Problem nicht gelöst, weil auch sie (wie die Banken) in der Regel eine sichere Anlage von Mitteln auf dem Kapitalmarkt stärker risikobehafteten Beteiligungen vorziehen, auch wenn diese höhere Gewinnchancen einschließen. Islamische Banken könnten hier eine Marktlücke finden und sich mit Kapitalbeteiligungen etwa bei solchen Unternehmen engagieren, die Technologien für Produkte anbieten, mit denen die Banken in ihrem Heimatland bereits vertraut sind. Es wären auch *joint ventures* zwischen den westlichen Technologieanbietern, den Anwendern (Produzenten) in muslimischen Ländern und den islamischen Banken vorstellbar, usw.

Eine solche Kooperation brächte wohl allen Seiten Vorteile: Die Unternehmen in den westlichen Ländern erhielten das benötigte Risikokapital, die islamischen Banken hätten die Chance, überdurchschnittliche Erträge zu erwirtschaften, und in den muslimischen Ländern würden entwicklungsfördernde Impulse von der Verbesserung der Produktionstechnologie ausgehen. Außerdem wäre zu beachten, daß Beteiligungen islamischer Banken an Unternehmen in muslimischen Ländern nicht für alle Zukunft fortbestehen müssen, sondern durchaus befristet sein können, woraus dann auf längere Sicht auch Impulse für die Entwicklung eines bislang in fast allen muslimischen Ländern fehlenden Kapitalmarktes erwachsen könnten.

So schön solche Kooperationen mit allseitigen Vorteilen sein mögen, eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, daß sich die islamischen Banken überhaupt verstärkt im Beteiligungsgeschäft engagieren werden. Das ist aber keineswegs sicher, und es bleibt durchaus abzuwarten, welcher Strategie insbesondere die zinslosen Geschäftsbanken folgen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insgesamt kann man aber sagen, daß die Hoffnungen, die sich im Hinblick auf Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung der muslimischen Welt mit den *islamischen Banken* verbinden, nicht ganz unbegründet sind. Die Impulse können vielfältig sein: sei es der Auf- und Ausbau der lokalen Wirtschaft, sei es der Beitrag zur Herausbildung eines Kapitalmarktes und die Schaffung einer finanzwirtschaftlichen Infrastruktur für die sinnvolle Verwendung hereinfließender Mittel, etwa aus den arabischen Ölstaaten. Letzteres ließe sich auch interpretieren als Beitrag zu einem verstärkten direkten *Süd-Süd-Recycling* von Petrodollar, dessen politischer Hintergrund eine von der Idee der Einheit der muslimischen Welt abgeleiteten Strategie der kollektiven Self-Reliance ist. Welchen Stellenwert die Politik den islamischen Banken dabei letztlich beimessen wird, ist derzeit noch nicht mit hinreichender Bestimmtheit zu sagen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konditionierte externe Entwicklungsfinanzierung und interne Strukturanpassung in den Entwicklungsländern

Von *Karl Wohlmuth*, Bremen

I. Einführung

Dieses Thema wirft mehrere wichtige Fragen der internationalen Entwicklungsfinanzierung auf, die in diesem Beitrag jedoch nicht umfassend abgehandelt werden können. Es sollen daher nur Fragen diskutiert werden, die meines Erachtens von vorrangiger Bedeutung sind:

Erstens die Frage, welche Bedeutung die konditionierte externe Finanzierung für die Zahlungsbilanzfinanzierung der Entwicklungsländer (hier besonders die ‚Nicht-Öl-Entwicklungsländer') faktisch hat und welche Struktur die konditionierte Finanzierung aufweist (vgl. dazu Teil II).

Zweitens die Frage, ob und wie die Konditionalität des International Monetary Fund (IMF) an die strukturellen Veränderungen im Weltwirtschaftssystem der 70er Jahre angepaßt wurde und wie sich Zielsetzung, Inhalt und praktische Handhabung der Konditionalität entwickelt haben (vgl. dazu Teil III).

Drittens die Frage, ob und wie im Rahmen der konditionierten Finanzierung der Anpassungsbedarf und die Anpassungskapazität der Entwicklungsländer, also deren strukturelle Heterogenität, Berücksichtigung finden (vgl. dazu Teil IV).

Viertens die Frage, welche Aussagen über die internen Struktureffekte die Analysen diverser kurzfristiger Anpassungsprogramme des IMF zulassen und welche Konsequenzen sich daraus für die Weiterentwicklung der Konditionalität ergeben (vgl. dazu Teil V).

Fünftens die Frage, ob die mittelfristigen Programme von IMF und Weltbank (die erweiterten Fondsfazilitäten des IMF bzw. die Strukturanpassungsdarlehen der Weltbank) eine grundsätzliche Wende in der Anpassungspolitik von IMF und Weltbank markieren (vgl. dazu Teil VI).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Fragen haben besonderes Gewicht auf dem Hintergrund der dramatischen Zuspitzung der Weltfinanzsituation, die der konditionierten externen Finanzierung eine zunehmende Bedeutung gibt. Es geht auch darum, ob es gelingt, die entsprechenden Anpassungsprogramme der Entwicklungsländer mit deren längerfristigen Entwicklungsperspektiven zu harmonisieren. Die Aufgaben des IMF und der Weltbank bei der Bewältigung der Verschuldungsprobleme und der Anpassungsprozesse dürften weiter anwachsen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob diese beiden Institutionen über Absichtserklärungen hinaus in der Lage sind, ihre Programme an die geänderten und die sich rasch weiter ändernden weltwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen — und ob sie in der Lage sind, Stabilisierungsprogramme durchzusetzen, die mit möglichst geringen Anpassungskosten in wachstums-, struktur- und beschäftigungspolitischer Hinsicht verbunden sind. Davon wird auch die Tragfähigkeit und soziale Akzeptanz der Anpassungsprogramme in den Entwicklungsländern abhängen.

In dieser Arbeit soll vor allem das Verhältnis von Konditionalität und Anpassung thematisiert werden: erstens unter den Bedingungen großer und dauerhafter Zahlungsbilanzungleichgewichte und zweitens unter den Bedingungen (sehr) ungleicher Anpassungskapazitäten der Entwicklungsländer. In diesem Kontext wird die Frage der Wirksamkeit der traditionellen Instrumente der Anpassung aufgegriffen und die Bedeutung der Anpassungsperiode für den Erfolg der Programme diskutiert. Sowohl der IMF als auch die Weltbank betonen immer stärker angebotspolitische Maßnahmen im Rahmen der Stabilisierungspolitik sowie die Notwendigkeit, mittel- und langfristig die strukturellen Fehlentwicklungen der Entwicklungsländer zu korrigieren. Es fragt sich, ob die Programme, die vom IMF und von der Weltbank implementiert werden, diesen Forderungen tendenziell immer stärker entsprechen.

II. Konditionierte externe Finanzierung und Zahlungsbilanzfinanzierung

Die quantitative Bedeutung der konditionierten Finanzierung von IMF und Weltbank darf zunächst nicht überschätzt werden. Von den gesamten Leistungsbilanzdefiziten der Entwicklungsländer (EL) des Jahres 1981 in Höhe von etwa 100 Mrd. Dollar (vgl. *Tabelle 1*) wurden nur 5,4 Mrd. Dollar vom IMF und etwa 5 Mrd. Dollar von der Weltbank finanziert (vgl. Grant, 1982, S. 51 f.).

Dieser Finanzierungsbeitrag von etwa 10 Prozent der gesamten Defizite ist aber keineswegs überraschend klein, wenn berücksichtigt wird, daß die IMF-Quotensumme im Verhältnis zu den Welteinfuhren von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

12 Prozent im Jahre 1965 auf nur 4 Prozent im Jahre 1980 gesunken ist. Um Länder mit besonders großen Zahlungsbilanzungleichgewichten unterstützen zu können, wurde der Zugang der Mitglieder des IMF zu den Ressourcen des IMF heraufgesetzt, so daß Mitglieder nunmehr über drei Jahre Käufe bis zu jährlich maximal 150 Prozent ihrer Quote vornehmen können und der Fonds insgesamt Bestände an Währung des Mitgliedslandes von bis zu 600 Prozent der Quote halten kann (vgl. IMF: Jahresbericht 1981, S. 114). Das bedeutet, daß z. B. ein Land wie Mexiko — mit besonders großen Zahlungsbilanzungleichgewichten — bei einem für 1982 erwarteten Leistungsbilanzdefizit von 14 Mrd. Dollar innerhalb eines Jahres 150 Prozent der Quote, das sind 1,3 Mrd. Dollar, ziehen kann.

Um einer größeren Zahl von Ländern mit Zahlungsbilanzungleichgewichten den Zugang zu den Mitteln des Fonds zu ermöglichen, sind Quotenerhöhungen von zentraler Bedeutung. In der Zwischenzeit bleibt der IMF gezwungen, die Summe der möglichen Ausleihungen (Ziehungen) über eine Zusatzfinanzierung (meist zu marktüblichen Zinsen) abzudecken. Nur dadurch kann ein weiteres Absinken des globalen Zahlungsbilanz-Finanzierungsanteils des IMF verhindert werden. Die Verhandlungen über die Quotenerhöhungen zeigen deutlich, welche Konflikte zwischen verschiedenen Ländergruppen hinsichtlich der Rolle des IMF, insbesondere hinsichtlich der Höhe der Ziehungen und der Art der Konditionalität, ausgetragen werden (vgl. Lewis, 1980). Die Konflikte zwischen den Industrieländern (IL), den Nicht-Öl-Entwicklungsländern und den OPEC-Ländern beziehen sich in hohem Maße auf die Konditionalität: Die EL betonen das Mißverhältnis zwischen der verfügbaren Summe der Ziehungen und der Härte der Konditionalität; die IL hingegen sehen in der Begrenzung des Wachstums der Quotensumme einen Hebel für die Durchsetzung größerer Selektivität und Konditionalität bei der Kreditgewährung.

Zwangsläufig kommt in dieser Situation Kritik am IMF von allen Seiten auf und umfaßt praktisch alle seine Aktivitäten. Von längerfristiger entwicklungspolitischer Bedeutung ist aber die Sorge, die nicht nur von Vertretern der EL, sondern auch von unabhängigen Experten (wie Diaz-Alejandro, 1981 und Dell, 1982) vorgetragen wird, daß der IMF durch von ihm initiierte Anpassungsprogramme einen Prozeß des Overkill in den EL auslösen kann, der nicht nur ökonomisch konterproduktiv ist, sondern auch erhebliche soziale und politische Konsequenzen hat. Es geht also darum, ob die Programme härtere Maßnahmen vorsehen als für die Anpassung erforderlich ist — und daß dadurch Rückschläge für den Entwicklungsprozeß erfolgen, die längerfristig die Strukturanpassung verzögern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1:

Nicht-Öl-Entwicklungsländer: Finanzierung der Leistungsbilanzen, 1973 - 81 (in Milliarden US-Dollar)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Leistungsbilanzdefizit	11,6	37,0	46,5	32,0	28,3	39,2	58,9	86,2	99,0
Finanziert durch Transaktionen, die die Nettoverschuldung nicht berühren	10,1	13,0	11,8	12,0	14,9	17,2	23,0	24,1	26,3
Unentgeltliche Nettoübertragungen an Regierungen von Nicht-Öl-Entwicklungsländern	5,4	6,9	7,1	7,4	8,3	8,2	10,9	12,3	12,9
SZR-Zuteilungen, Wertberichtigung und Monetisierung des Goldes	0,4	0,7	– 0,6	– 0,2	1,3	2,1	2,8	1,8	– 0,2
Direkte Investitionsströme, netto	4,3	5,3	5,3	4,7	5,3	6,9	9,2	10,0	13,6
Kreditaufnahme und Verwendung von Währungsreserven, netto	1,5	23,9	34,7	20,1	13,4	22,0	35,9	62,1	72,7
Verminderung (Zuwachs: —) von Reserveaktiva	– 9,7	– 2,4	1,9	–13,8	–12,4	–15,8	–12,4	– 4,9	– 1,6
Nettoauslandsanleihen	11,2	23,3	32,9	31,2	25,8	37,8	48,4	67,1	74,3
Langfristige Kreditaufnahme	11,7	19,5	26,6	27,9	26,5	35,3	37,9	45,5	55,8
bei offiziellen Stellen	5,4	9,3	11,4	10,8	12,6	14,2	15,4	20,5	20,2
bei privaten Stellen	8,3	13,7	15,3	19,3	23,0	27,9	33,1	31,4	37,0
bei Finanzinstituten	*7,1*	*12,6*	*13,8*	*17,0*	*19,4*	*23,9*	*32,4*	*30,1*	*35,5*
bei sonstigen Kreditgebern	*1,2*	*1,1*	*1,5*	*2,4*	*3,6*	*4,0*	*0,8*	*1,3*	*1,5*
Reströme, netto	– 2,0	– 3,5	– 0,1	– 2,3	– 9,2	– 6,9	–10,6	– 6,4	– 1,4
Inanspruchnahme von reserveähnlichen Kreditfazilitäten	0,2	1,7	2,5	4,4	– 0,1	0,5	– 0,6	1,7	5,4
Sonstige kurzfristige Kreditaufnahme, netto	0,2	5,2	6,4	12,2	0,8	4,7	10,5	19,9	13,1
Restposten	– 0,8	—	– 2,7	–11,2	– 1,1	– 2,5	0,5		

Quelle: IMF: Jahresbericht 1982, Washington, D. C., S. 46.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Kritik wird vom IMF zurückgewiesen. Nowzad versucht nachzuweisen, daß der IMF sich im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten an die weltwirtschaftlichen Erfordernisse und die binnenwirtschaftlichen Gegebenheiten der EL anpasse und dies auch in der Zukunft beabsichtige (vgl. Nowzad, 1982). Der IMF sieht auch den Zusammenhang, der zwischen dem Mittelvolumen für Ausleihungen und der Konditionalität besteht, geht aber davon aus, daß die Beschränkungen des Mittelvolumens in der Argumentation der Kritiker nicht genügend berücksichtigt würden.

Von der Quotensumme von 60 Mrd. Dollar sind nur 24 Mrd. Dollar als liquide Reserven verfügbar. Davon können etwa 13 Mrd. als Reservetranchen abgerufen werden. Es verbleiben 11 Mrd. Dollar für Ausleihungen in den Kredittranchen und für andere Ziehungen. Zu berücksichtigen ist auch noch, daß seit der Verabschiedung der neuen Richtlinien über die Konditionalität im Jahre 1979 bei der 1. Kredittranche vereinfachte Zugangsmöglichkeiten (in Bezug auf die vom IMF sonst geforderten Leistungskriterien) bestehen. Werden dann noch die Ziehungsrechte mit niedriger Konditionalität einbezogen, wie die kompensatorische Finanzierung, dann ergibt sich in der Tat ein enger Spielraum für die Kreditgewährung des IMF mit ‚harten' Konditionen. Nur bei Bereitschaftsabkommen und im Rahmen der mittelfristigen erweiterten Fondsfazilität sind Anpassungsprogramme wirksam — also mit harten Konditionen — durchzusetzen (vgl. zu den Zahlenangaben Grant, 1982). Eine Quotenerhöhung ist daher nach Ansicht des IMF zwingend notwendig, um die harten Konditionen auch durch höhere Ziehungsvolumina rechtfertigen und einen größeren Beitrag für die Anpassungsfinanzierung erbringen zu können.

Wird die Weltbank als die zweite Quelle der konditionierten Finanzierung betrachtet (die Weltbank spricht selbst nicht von Konditionen, sondern von einem 'Policy Dialogue' zwischen EL und der Weltbank; vgl. dazu World Bank: Annual Reports 1981 und 1982, sowie Clausen, 1982), dann zeigt sich, daß auch der Finanzierungsbeitrag der Weltbank nur einen geringen Anteil der Zahlungsbilanzdefizite abdecken kann. Insbesondere stellen die Statuten der Weltbank eine wirksame Schranke für die Expansion der Nettotransfers der Weltbank dar. Der Nettoressourcentransfer der Weltbank ist im Fiskaljahr 1982 gegenüber 1981 um 22,8 Prozent angestiegen, doch stellt das Gesamtvolumen von 4,356 Mrd. Dollar im Jahre 1982 insgesamt nur einen geringen Beitrag für die Zahlungsbilanzfinanzierung dar (vgl. World Bank: Annual Report 1982, S. 11).

Die eigentlichen Strukturanpassungsprogramme des IMF — die erweiterten Fondsfazilitäten — und der Weltbank — die Strukturanpas-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sungsdarlehen — stellen selbst wieder nur einen kleinen Teil der gesamten Ausleihungen dieser Institutionen dar. Die Weltbank will den Anteil ihrer diesbezüglichen Programme nicht auf mehr als 10 Prozent der gesamten Ausleihungen ansteigen lassen; zu berücksichtigen ist noch, daß neben den Strukturanpassungsdarlehen auch andere Programmhilfen — so die Katastrophenhilfe und Hilfen der International Development Association (IDA) an Länder, die die Voraussetzungen für Strukturanpassungsdarlehen aus der Sicht der Weltbank noch nicht erfüllen — gewährt werden. Für die Strukturanpassungsdarlehen ergab sich im Fiskaljahr 1981 ein Prozentsatz von 5,8 Prozent in Bezug auf die gesamten Weltbank-Verpflichtungen des Jahres; dieser Prozentsatz stieg im Jahre 1982 auf 8,2 Prozent (World Bank: Annual Report 1982, S. 40). Der Expansionsspielraum dürfte damit weitgehend ausgeschöpft sein.

Die vom IMF neben den — in der Regel einjährigen — Bereitschaftskreditabkommen eingerichteten erweiterten Fondsfazilitäten, die eine Finanzierung über eine Periode von bis zu drei Jahren ermöglichen, sind erst in den letzten Jahren bedeutsam geworden. Zum 31. Mai 1979 entfielen von den gesamten Ausleihungen des IMF in Höhe von 8,677 Mrd. SZR (Sonderziehungsrechte) nur 834 Mill. Dollar auf Kredite mit harten Konditionen, und davon 422 Mill. SZR auf die erweiterten Fondsfazilitäten (vgl. Williamson, 1980, S. 257). Seither ist die Bedeutung der mittelfristigen Fazilität des IMF aber sehr angewachsen: Im Jahre 1982 wurden insgesamt 5 Vereinbarungen im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität mit Kreditzusagen von insgesamt 7,9 Mrd. SZR genehmigt. Zudem wurden noch Vereinbarungen des Vorjahres aufgestockt (vgl. IMF: Jahresbericht 1982, S. 112). Die Käufe im Rahmen der erweiterten Fazilität beliefen sich 1981/82 auf 2,6 Mrd. SZR, was eine Verdreifachung gegenüber 1980/1981 bedeutet.

Obwohl die erweiterte Fondsfazilität schon 1974 eingerichtet worden war, um durch mittelfristige Finanzierungen strukturbedingte Zahlungsbilanzungleichgewichte zu bereinigen, hat diese Fazilität also erst nach 1981 eine nennenswerte quantitative Bedeutung erlangt. Im Jahre 1981 wurden im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität insgesamt Ziehungen in Höhe von 920 Mill. SZR (gesamte Ziehungen: 4,86 Mrd. SZR) vereinbart. Im Jahre 1982 ist der Anteil der erweiterten Fondsfazilität noch weiter angestiegen — und zwar auf 2,748 Mrd. SZR in Bezug auf 8,041 Mrd. SZR. Damit wurde 1982 die erweiterte Fondsfazilität von entsprechend großem Gewicht wie die normalen Ziehungen im Rahmen der Kredittranche (vgl. zu den Angaben: IMF: Jahresberichte 1981, 1982). Welche Schlußfolgerungen ergeben sich aus diesen Daten über die Strukturveränderung der konditionierten Finanzierung?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es zeigt sich insbesondere beim IMF eine drastische Verschiebung hin zu mittelfristigen Programmen, während bei der Weltbank die Expansion bei den mittelfristigen Programmen durch die Beschlüsse begrenzt wird, einen maximal 10-prozentigen Anteil der Programmhilfe an den gesamten Ausleihungen zuzulassen. Die beabsichtigte stärkere Kooperation zwischen IMF und Weltbank könnte jedoch das Gewicht der mittelfristigen Programme wechselseitig verstärken. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß der Beitrag von IMF und Weltbank zur internen Strukturanpassung in den EL von allen Arten konditionierter Finanzierung bestimmt wird, also auch von den kurzfristigen Bereitschaftsabkommen des IMF und der langfristigen Projektfinanzierung der Weltbank. Zudem werden die Einzelprogramme von IMF und Weltbank organisatorisch immer stärker aufeinander abgestimmt, so daß umfassende Kreditpakete geschnürt werden können. Auch die anderen Quellen der konditionierten Finanzierung (die internationalen Geschäftsbanken, die regionalen Entwicklungsbanken, Entwicklungsfonds, etc.) werden in diesen Prozeß der Abstimmung einbezogen, weil IMF und Weltbank zunehmend eine Katalysatorfunktion im internationalen Finanzsystem wahrnehmen, also die Kapitalströme aller internationalen Finanzinstitutionen beeinflussen.

Eine weitere Schlußfolgerung ist die, daß aufgrund des relativ geringen (wenn auch zwischen 1981 und 1982 stark angestiegenen) Finanzierungsbeitrags von IMF und Weltbank die Konditionalität immer stärker zur Hauptaufgabe dieser beiden Institutionen geworden ist: Nicht primär die Finanzierung von Zahlungsbilanzungleichgewichten, sondern die Prüfung von internen Stabilisierungs- und Anpassungsprogrammen steht im Mittelpunkt, und bestimmt dann — vermittelt über das internationale Finanzsystem — die Art und Weise der Finanzierung der Defizite.

Angesichts dieser neuen Aufgabenverteilung zwischen IMF und Weltbank einerseits und dem privaten internationalen Finanzsystem andererseits stellt sich die Frage nach den Kosten, den Risiken und den Vorteilen einer solchen internationalen Kreditkoordinierungsfunktion von IMF und Weltbank. Hierüber wird sehr kontrovers diskutiert (vgl. z. B. Neu, 1979, Friedman, 1981, Eckaus, 1982). In dieser Situation wachsen dem IMF und der Weltbank eine zusätzliche Verantwortung für die Entwicklungsprozesse in der Dritten Welt zu, denn Ziel, Inhalt und praktische Handhabung der Konditionalität entscheiden über Fortführung bzw. Abbruch von langfristigen Entwicklungsprozessen. In diesem Kontext werden auch die Gefahr des overkill thematisiert und die Anpassungsdoktrin von IMF und Weltbank eingeschätzt. Die Auswirkungen der Doktrinen dieser Institutionen finden mehr und mehr Interesse in der entwicklungspolitischen Diskussion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Konditionalität und strukturelle Zahlungsbilanzungleichgewichte

1. Ziel und Entwicklung der Konditionalität

Kein Thema hat in der Diskussion über die Politik internationaler Finanzinstitutionen so große Aufmerksamkeit gefunden wie Ziel, Notwendigkeit, Ausgestaltung und Wirkung der Konditionalität. Und dies schon in jenen Jahren, in denen die konditionierte externe Finanzierung eine wesentlich geringere Rolle als heute spielte. Das Anwachsen der konditionierten IMF-Finanzierung seit 1980 legt ein Problem offen, das üblicherweise als Zirkelschluß der Konditionalität umschrieben wird: Die strengen Auflagen im Rahmen der IMF-Finanzierung führen dazu, daß die EL zunächst die nicht — oder niedrig — konditionierten Kreditmöglichkeiten ausschöpfen, bevor sie Ziehungen beim IMF beantragen; die dann vom IMF für erforderlich gehaltenen harten Auflagen, um die dann meist großen Zahlungsbilanzungleichgewichte durch Anpassungsmaßnahmen zu beheben, festigen das Image vom IMF, im Regelfall harte Konditionen durchzusetzen.

Der IMF hat gezielt versucht, diesen Zirkelschluß zu durchbrechen. So wurde angestrebt, durch neue Richtlinien über die Konditionalität (vgl. IMF Survey, March 19, 1979) zu bewirken, daß die EL möglichst frühzeitig bei einer Verschlechterung der Zahlungsbilanzposition den IMF konsultieren, um geeignete Anpassungsmaßnahmen durchsetzen zu können. Ziel der neuen Richtlinien sollte es daher sein, Anreize zu schaffen, die dazu führen, daß die EL tatsächlich frühzeitig mit der Anpassung beginnen.

Das Ziel der Konditionalität ist die Herbeiführung einer sog. tragfähigen Zahlungsbilanzposition ('viable balance of payments position'). Eine ‚tragfähige Zahlungsbilanzposition' ist in der Interpretation des IMF dann gegeben, wenn ein Leistungsbilanzdefizit über Kapitalimporte zu Bedingungen aufrechterhalten werden kann, die mit den Entwicklungsaussichten des Landes vereinbar sind — und ohne daß Restriktionen im Handels- und Zahlungsverkehr notwendig werden (IMF Survey, May 1981, Supplement on the Fund, S. 1). Die Sicherung einer ‚tragfähigen' Zahlungsbilanzposition auf der Grundlage eines möglichst liberalen Systems des Handels- und Zahlungsverkehrs ist bestimmend in dieser Definition. Die Programme des IMF sollen daher so konditioniert sein, daß die Anpassungsmaßnahmen in den EL zu diesem Ergebnis führen; dadurch soll auch der revolvierende Charakter der IMF-Ausleihungen aufrechterhalten werden. Gleichzeitig soll aber ein Wachstumsprozeß unterstützt werden, der längerfristig aufrechterhalten werden kann ('sustained growth'). Rein deflationär wir-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kende Politiken sollen vermieden werden, da diese einen ‚schädlichen' Effekt auf die Investitionstätigkeit haben könnten und eine Reallokation der Ressourcen in den exportorientierten Bereich nur erschweren müßten (vgl. IMF Survey, November 1982, Supplement, S. 1). Diese Definition des IMF macht den Zusammenhang von Anpassung und Finanzierung sehr deutlich; dadurch ist der Inhalt der Konditionalität bestimmt.

Diese Definition ist aber sehr allgemein, so daß sich kontroverse Fragen in der Regel erst bei der Beurteilung der konkreten Handhabung der Konditionalität durch den IMF ergeben können. In Bezug auf die praktische Handhabung stellen sich viele Fragen: Wird die Konditionalität in den Bereitschaftskreditvereinbarungen flexibel genug gehandhabt? Werden die Ursachen und die Beharrlichkeit (persistence) der Defizite ausreichend berücksichtigt? Inwieweit werden Anpassungskapazität und Anpassungsbedarf des einzelnen Entwicklungslandes in Übereinstimmung gebracht? Welcher Zusammenhang besteht zwischen Härte der Konditionen, Höhe der Finanzierung und Zeitdauer der Anpassung? Welche Rolle kommt neben den traditionellen Instrumenten der Nachfragesteuerung und der Wechselkurspolitik der Angebotspolitik zu?

Diese Fragen wurden in den letzten Jahren immer direkter an die Adresse des IMF gerichtet. Eine Beantwortung dieser Fragen ist aufgrund der hohen und dauerhaften Zahlungsbilanzungleichgewichte von EL dringend geworden.

Der IMF hat in zahlreichen Studien den Nachweis zu führen versucht, daß die Konditionalität flexibel den weltwirtschaftlichen Entwicklungen und den binnenwirtschaftlichen Gegebenheiten der EL angepaßt werde. Diese Flexibilität sei bei der Bestimmung der Leistungskriterien der Programme, also in Bezug auf alle konkreten Auflagen (im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik, der Preis- und Lohnpolitik, der Verschuldungs- und Ordnungspolitik) maßgeblich (vgl. dazu Crockett, 1982, Guitián, 1981 (1), 1981 (2), 1981 (3); Gold, 1979; Kincaid, 1981; IMF Survey, March 19, 1979). In diesen Studien wird die dynamische Weiterentwicklung der Konditionalität zu belegen versucht. Es werden dabei insbesondere die wichtigsten Veränderungen der Konditionalität seit den fünfziger Jahren aufgearbeitet:

— die erste Überprüfung der Konditionalität im Jahre 1968;

— die Schaffung der erweiterten Fondsfazilität im Jahre 1974, die eine Finanzierung mittelfristiger Programme (bis zu drei Jahren) zur Überwindung von strukturellen Fehlentwicklungen der Zahlungsbilanz ermöglichen soll;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— die zweite Überprüfung der Konditionalität im Jahre 1979, die die Grundlage für die Verabschiedung neuer Richtlinien für die Konditionalität war;

— und schließlich seit 1979 die immer stärkere Betonung angebotspolitischer Aspekte bei der Anpassung sowie der Kooperation mit der Weltbank.

Insbesondere die neuen Richtlinien für die Konditionalität werden vom IMF als wichtige Etappe in der Anpassung an die veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen der 70er Jahre ausgegeben. Wie sehen die Anreize aus, die die EL bewegen sollen, möglichst frühzeitig den IMF zu konsultieren? Es handelt sich dabei um gewichtige, aber interpretationsfähige, Veränderungen: So können im Ausnahmefall Bereitschaftsabkommen vereinbart werden, die über die Normalperiode von einem Jahr hinausgehen; die gesellschaftlichen und politischen Ziele, die ökonomischen Prioritäten und die besonderen Umstände des EL werden stärker betont bzw. sollen stärkere Berücksichtigung finden; die Konsultationspflichten werden verschärft; bei der ersten Kredittranche sind Leistungskriterien nicht mehr festzulegen; die Zahl der Leistungskriterien wird eingeschränkt auf solche, die für die Evaluierung der Programmimplementierung unabdingbar sind; die Leistungskriterien sollen auf makroökonomische Variable beschränkt werden; eine spätere Festlegung von Leistungskriterien ist im Ausnahmefall möglich.

Von materiell größerem Gewicht dürften aber die Veränderungen der Konditionalität seit 1979 sein, insbesondere die noch stärkere Betonung des Angebotsmanagements für die Stabilisierung — um von der Angebotsseite her Ungleichgewichte zwischen der aggregierten heimischen Nachfrage und dem aggregierten heimischen Angebot zu beheben — und die Betonung der längerfristigen strukturellen Veränderungen. Auch die Betonung einer noch engeren Kooperation mit der Weltbank bei der Programmfinanzierung ist materiell höchst bedeutsam.

Diese Entwicklungen dürfen aber nicht übersehen lassen, daß offengelassen wird, wie in den Anpassungsprogrammen die angebots- und strukturpolitischen Maßnahmen verstärkt Berücksichtigung finden sollen, die ja im Kern mikroökonomische Variablen erfassen. Die neuen Richtlinien sehen aber gerade eine Beschränkung auf makroökonomische Variablen bei den Leistungskriterien vor (vgl. IMF Survey, March 19, 1979, S. 83), so daß eine besondere Rolle der nachfrage- und wechselkurspolitischen Instrumente bei den Leistungskriterien und Auflagen festgeschrieben bleibt. Dies mag überraschen, da sowohl die Verlängerung der Laufzeit der Bereitschaftsabkommen als auch die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einrichtung der erweiterten Fondsfazilität dem Ziel der Korrektur struktureller Fehlentwicklungen in den EL dienen sollten und gerade durch angebotspolitische Maßnahmen verstärkt auf die Produktions- und Investitionsstruktur und das Handelsregime eingewirkt werden könnte.

Die Beschränkung auf makroökonomische Variablen in den neuen Richtlinien hat sicherlich viele Gründe, vor allem den einleuchtenden, daß angebotspolitische Konditionen den IMF viel stärker in die sozialen und politischen Probleme des EL verwickeln könnten. Insbesondere könnte der Eindruck entstehen, daß stärker Einfluß auf die politischen und sozialen Ziele und die ökonomischen Prioritäten des EL genommen wird. Diesem Eindruck soll offensichtlich entgegengewirkt werden. Es fragt sich daher, ob die Betonung angebots- und strukturpolitischer Elemente in der Anpassung Alibicharakter hat.

Diese Frage ist bedeutsam, weil nach den Untersuchungen des IMF durch die Einbeziehung angebotspolitischer Instrumente die Anpassungskosten in den EL (in Bezug auf Output und Beschäftigung) gesenkt werden könnten (vgl. Khan / Knight, 1982). Die Zweifel an der Haltung des IMF stützen sich aber auf Untersuchungen, die belegen, daß vom IMF selbst dann nachfragesteuernde Maßnahmen eingesetzt werden, wenn der Stab des IMF nicht in der Übernachfrage (excess demand) die wesentliche Ursache von Zahlungsbilanzungleichgewichten sieht, und in Situationen, in denen Produktionskapazitäten in den EL zum Teil erheblich unterausgelastet sind (vgl. dazu insbesondere die Arbeit von Killick 1981, zitiert in Dell, 1982, S. 608; aber auch die Arbeiten von Girvan, 1980 und Diaz-Alejandro, 1981). Dem steht die IMF-Rhetorik von der Notwendigkeit des verstärkten Angebotsmanagements und der größeren Beachtung struktureller Fehlentwicklungen gegenüber (vgl. z. B. IMF Survey, November 1982, Supplement, S. 3).

Dieser Widerspruch zwischen Rhetorik und Realität mag (noch?) auf die Tatsache zurückzuführen sein, daß ein effektives Angebotsmanagement umfangreiche sektorale und industriespezifische Untersuchungen im EL voraussetzen würde, sowie Analysen über die Wirkung von Steuersystemänderungen, Analysen über Exportförderungssysteme und auch Analysen über die Struktur und die Effizienz der öffentlichen Haushalte und Unternehmungen, um nur einige wichtige Analysebereiche zu nennen. Zudem werden in direkter Weise Interessengruppen in EL tangiert, was bei nachfrage- und wechselkurspolitischen Maßnahmen eher nur indirekt der Fall ist. Dies kann allerdings den IMF nicht entlasten, der in seinen Dokumenten immer stärker die Notwendigkeit des Angebotsmanagements und der Strukturpolitik betont,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

um auf die veränderte Art und Struktur der Zahlungsbilanzungleichgewichte adäquat reagieren zu können.

2. Über den Charakter der Zahlungsbilanzungleichgewichte

Die Selbstdarstellung des IMF als „flexibel in der Konditionalität" wird zunächst von jenen Kritikern angezweifelt, die eine stärkere Berücksichtigung der Ursachen von Zahlungsbilanzungleichgewichten in der IMF-Anpassungspolitik für unabdingbar halten (vgl. vor allem Dell / Lawrence, 1980 und Dell, 1980, 1981 und 1982, sowie Girvan 1980). In der Tat stellt sich die Frage, ob es nicht gewichtige Gründe gibt, die Verursachung von Ungleichgewichten stärker als bisher bei der Anpassungspolitik zu berücksichtigen. Dem Argument, daß stärker als bisher nach externen bzw. internen Ursachen für Zahlungsbilanzungleichgewichte unterschieden werden müsse, wird aber entgegengehalten (etwa von Nowzad, 1982), daß aufgrund der Zielsetzung und der Mittellage des IMF nur maßgeblich sein könne, ob Ungleichgewichte temporärer Natur seien (und damit selbstkorrigierend) oder aber dauerhaften Charakters, so daß Anpassungsprogramme erforderlich werden.

Wird diese Kontroverse auf dem Hintergrund der weltwirtschaftlichen Veränderungen in den 70er Jahren und auf dem Hintergrund der Strukturprobleme der EL beleuchtet, dann finden sich aber gewichtige Argumente, die eine Revision der traditionellen Sichtweise geradezu erzwingen. Hier ist nicht nur auf die dominierende Bedeutung der externen Verursachungsfaktoren zu verweisen, sondern vor allem auf die zunehmende Schwierigkeit, das traditionelle IMF-Kriterium (temporäre versus dauerhafte Ungleichgewichte) mit Inhalt zu füllen.

Die Feststellung, daß externe Verursachungskomplexe für Ungleichgewichte zunehmend bedeutsam geworden sind, bedarf jedoch der empirischen Überprüfung, denn sie bleibt nicht unwidersprochen. Eine nähere Analyse der Verursachung von Ungleichgewichten zeigt, daß eine analytisch befriedigende Unterscheidung nach internen und externen Ursachen methodisch große Schwierigkeiten bereitet. Diverse Untersuchungen für die 70er Jahre, die sich allerdings sowohl hinsichtlich des methodischen Ansatzes als auch der Periodisierung und der Auswahl der in die Analyse einbezogenen Länder deutlich unterscheiden, belegen dies. Welche Aussagen ermöglichen diese Untersuchungen?

Dell / Lawrence (1980) kommen zu dem Ergebnis einer primär externen Verursachung von Zahlungsbilanzungleichgewichten. Balassa (1981) und Balassa / Barsony / Richards (1981) sehen Erfolge bzw. Mißerfolge der Anpassung als primär abhängig von internen (entwicklungsstrategischen und wirtschaftspolitischen) Faktoren. Black (1981) differenziert

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weiter nach inhärenten, internen und externen Determinanten der Ungleichgewichte. Die inhärenten Faktoren (gemessen über Indikatoren wie: Größe des Landes, Stufe der Entwicklung, Grad der Offenheit der Wirtschaft) dominieren eindeutig gegenüber den internen Faktoren (gemessen über Indikatoren wie: Inflation, monetäre Expansion, Budgetdefizite, reale Wechselkurse) und den externen Faktoren (gemessen über Indikatoren wie: Importpreisinflation, Terms of Trade, reales Exportwachstum, Veränderung der Reservenposition). Khan / Knight (1982) schließlich kommen im Ergebnis zu einem leichten Übergewicht der externen Faktoren, doch plädieren sie für die vermeintlich operationalere Unterscheidung nach 'shocks according to whether they are expected to be transitory or permanent' (S. 727).

Diese einander im Ergebnis widersprechenden Untersuchungen, die sich alle auf die 70er Jahre nach dem ersten Ölpreisschock beziehen, können einer bürokratischen Organisation, wie dem IMF, keine eindeutigen Handlungsanleitungen geben, so daß es durchaus begreiflich ist, wenn das traditionelle Differenzierungskriterium für die Konditionalität (temporäre versus dauerhafte Ungleichgewichte) weiterhin vorgezogen wird; dies trotz der ausgewogenen Betonung der Bedeutung externer Faktoren für die Zahlungsbilanzprobleme im Jahresbericht 1982 durch den IMF selbst. Der IMF formuliert: „Äußerst ungünstige externe Einflüsse, darunter die Ölverteuerung von 1979/80, die seit Mitte 1979 stark gestiegenen Zinssätze an den internationalen Finanzmärkten, protektionistische Maßnahmen in der Außenhandelspolitik und die schwerwiegende wirtschaftliche Abschwächung in den Industriestaaten waren für diese Verstärkung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte in erster Linie verantwortlich." (IMF, Jahresbericht 1982, S. 25).

Besonders betroffen waren die ärmsten Länder, deren Einfuhrvolumen durch harte Anpassungsmaßnahmen im Jahre 1980 um 2 Prozent und im Jahre 1981 um 7 Prozent absank (IMF: Jahresbericht 1982, S. 26). Wichtig ist auch die Feststellung, daß der Spielraum für Anpassungen bei den Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen erschöpft sein dürfte: „Die im Verhältnis zu ihren Exporterlösen sprunghaft gestiegenen Leistungsbilanzdefizite der Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen sind nicht nur auf das deutlich abgeschwächte Wachstum dieser Exporterlöse zurückzuführen, sondern auch darauf, daß es vielen dieser Länder schwergefallen ist, ihre bereits gedrosselte Nachfrage nach Einfuhren von Waren und Dienstleistungen nach unten anzupassen." (IMF: Jahresbericht 1982, S. 27). Ist es in dieser Situation weiterhin möglich, das traditionelle Differenzierungskriterium des IMF aufrechtzuerhalten?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Frage führt zum zweiten gravierenden Problem: Wie kann die Unterscheidung in temporäre und dauerhafte Ungleichgewichte in einer langanhaltenden Stagnationsphase der Weltwirtschaft mit Inhalt gefüllt werden? Dell weist zutreffend darauf hin, daß in Phasen längerfristiger Stagnation die Unterscheidung in temporäre und permanente Ungleichgewichte unbestimmt sei (Dell 1982, S. 602). Die Unterscheidung gibt offensichtlich nur Sinn in relativ kurzen Konjunkturzyklen, in denen eine Selbstkorrektur der temporären Defizite möglich ist. Ist nicht eine grundsätzlich neue Situation eingetreten? Sind nicht praktisch alle Defizite dauerhaften Charakters und erfordern Anpassung? Ist nicht deshalb eine Überprüfung des gesamten Systems der IMF-Ziehungsrechte notwendig, um primär mittel- und längerfristige Ziehungsmöglichkeiten im Rahmen von Anpassungsprogrammen zu schaffen, wie dies Dell (1980, S. 841) anvisiert? Es wäre wohl fehlerhaft, zu unterstellen, daß die IMF-Konditionalität an die weltwirtschaftlichen Veränderungen der 70er Jahre flexibel angepaßt wurde.

Es fragt sich darüber hinaus aber auch, ob die IMF-Politik nicht von gravierenden Inkonsistenzen geprägt ist. Werden die oben vom IMF erwähnten außenwirtschaftlichen Belastungen der EL (so der Protektionismus der IL, die spezifische Kombination von Geld- und Fiskalpolitik in den IL, die zu einer hohen Belastung der EL mit Zinskosten führt) nicht vom IMF sanktioniert, weil er "... advocates further reductions in aggregate demand, and hence in the demand for imports, in the industrial countries that provide the principal markets for the additional export supplies ..." (Dell, 1982, S. 602), die im Rahmen der gleichzeitig vom IMF empfohlenen weltmarktorientierten Entwicklungsstrategien (outward-looking policies) realisiert werden sollen? Es stellt sich daher durchaus die Frage, ob nicht "... the IMF thereby becomes, albeit unwillingly, an accomplice in the 'beggar-my-neighbour' policies ..." (Dell, 1982, S. 602), die von den IL praktiziert werden. Wieder fragt sich: Wo bleibt die in der Selbstdarstellung des IMF behauptete Flexibilität und dynamische Anpassung an die weltwirtschaftlichen Veränderungen?

Im Ergebnis zeigt sich, daß es trotz der erheblichen Probleme bei der Differenzierung nach Verursachungsfaktoren von Zahlungsbilanzungleichgewichten zwingend notwendig geworden ist, die Ursachen der Zahlungsbilanzprobleme bei der Konzipierung von Anpassungsprogrammen zu berücksichtigen. Auf eine gewisse Symmetrie der Anpassung ist hinzuwirken. Ein rascher Abbau des Protektionismus in den IL sollte erreicht bzw. eine Verstärkung verhindert werden; durch einen größeren Ressourcentransfer von den IL in die EL sollten Anpassungsprogramme gezielt unterstützt werden. Eine solche Strategie er-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheint auch deshalb notwendig, weil sonst die Nicht-Öl-Entwicklungsländer neben der extern herbeigeführten Realeinkommenssenkung eine zusätzliche — anpassungsprogrammbedingte — Realeinkommenssenkung erfahren, wodurch die interne Strukturanpassung zusätzlich erschwert wird.

Es zeigt sich aufgrund dieser Befunde, daß eine flexible Handhabung der Konditionalität die Einbeziehung der Ursachen von Ungleichgewichten bei der Programmplanung erforderlich macht, um gravierende Fehlentwicklungen in Entwicklungsländern zu vermeiden, die aufgrund der Signalwirkung von Vereinbarungen über Bereitschaftskredite bzw. erweiterte Fondsfazilitäten auf die internationalen Geschäftsbanken kumulativ verstärkt werden können. Im übrigen ist der IMF im anderen Zusammenhang durchaus flexibel, so bei der Kompensatorischen Finanzierung von Erlösschwankungen oder der Kompensatorischen Finanzierung von Kostenschwankungen bei Getreideimporten. Bei diesen Ziehungsrechten, die an extern hervorgerufene Eintrittsgründe gebunden sind, ist eine flexible Form der Konditionalität gefunden worden. Es ist aber denkbar, daß die Bedingungen für den Zugang zu diesen Ziehungsrechten zukünftig erschwert werden.

Die Erweiterung der Ziehungsrechte des einzelnen Entwicklungslandes (auf maximal 450 Prozent der Quote in einer Drei-Jahres-Periode) kann keinen Ausgleich für die sehr asymmetrische Anpassungslast schaffen, denen die EL insgesamt ausgesetzt sind. Neben einer Erhöhung der Quoten und einer Vergrößerung des Ressourcentransfers in die EL erscheint die korrekte Identifizierung der Ursachen der Ungleichgewichte und die Umsetzung in alternative Anpassungsprogramme notwendig, die auf sozialen Konsens ausgerichtet sind. Girvan (1980) hat eine solche Alternative entwickelt, die einerseits die fundamentalen Ursachen der Defizite berücksichtigt, andererseits aber die Zahlungsbilanzanpassung in eine langfristige Strategie der Strukturveränderung einbettet. In diesem Kontext hat auch die Konditionalität ein anderes Gewicht, da die Auswirkungen auf die ärmsten Länder und die ärmsten Bevölkerungsgruppen in den EL begrenzt werden können. Es kann auch argumentiert werden, daß der IMF statutenmäßig verpflichtet sei, Mitglieder zu unterstützen, die von externen Faktoren besonders hart betroffen worden sind, da diese Faktoren außerhalb ihrer Kontrollmöglichkeit liegen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Anpassungsleistung, Anpassungskapazität und Anpassungsstrategie

1. Allgemeine Anpassungsprozesse und strukturelle Anpassung

Ein Ziel der Anpassung ist die Herbeiführung einer tragfähigen Zahlungsbilanzposition, die durch Kapitalimporte zu Bedingungen aufrechterhalten werden kann, die mit den Entwicklungsaussichten des Landes vereinbar sind. Der Anpassungsbedarf ist damit in sehr allgemeiner Form bestimmt. Die konkrete Bestimmung des Anpassungsbedarfs ist jedoch einerseits von objektiven Relationen (etwa dem Leistungsbilanzdefizit im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt (BSP), dem Leistungsbilanzdefizit im Verhältnis zu den Ausfuhrerlösen, oder der I-S-Lücke im Verhältnis zum BSP) und andererseits von Beurteilungen der Entwicklungsperspektiven des EL und der realistischerweise zu erwartenden Kapitalimporte abhängig. Der Anpassungsbedarf mag in Ländern der Sahelzone, in denen die Leistungsbilanzdefizite bezogen auf das BSP im Jahre 1981 eine Relation von bis zu 45 Prozent (Mauretanien) erreicht hatten (vgl. IMF Survey, February 22, 1982, S. 53), eher bestimmbar sein als in diversifizierten halbindustrialisierten Volkswirtschaften, wie etwa Brasilien, für die eine Abschätzung der mit den Entwicklungsaussichten vereinbaren Kapitalimporte sehr schwierig sein dürfte. Die Bestimmung des Anpassungsbedarfs ist aber die Voraussetzung der finanziellen Programmierung durch den IMF. Die Bestimmung der Höhe der Finanzierung, der Anpassungsmaßnahmen und der Zeitdauer der Anpassung hängen davon ab.

Entsprechend schwierig ist auch die Bestimmung der Anpassungsleistung der einzelnen EL. Welche Aussagen sind über die Anpassungsleistung dieser Länder nach dem 1. Ölschock in den 70er Jahren und nach dem 2. Ölschock sowie der dramatischen Erhöhung der Zinskostenbelastung für EL möglich? Welche Unterschiede in der Anpassungsleistung einzelner EL sind feststellbar? Die Anpassungsleistung kann nicht ausschließlich daran gemessen werden, ob es gelingt, frühzeitig das Leistungsbilanzdefizit zu reduzieren. Selbst dann, wenn die Leistungsbilanzdefizite im Verhältnis zu den Exporterlösen sprunghaft ansteigen, wie dies bei Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen der Fall war, kann dies nicht ohne weiteres als Fehlschlag der Anpassung interpretiert werden; es zeigt vielmehr bei deutlich abgeschwächtem Wachstum der Exporterlöse die Schwierigkeiten des EL an, die bereits gedrosselte Nachfrage nach Einfuhren von Gütern und Dienstleistungen weiter nach unten anzupassen. Einen Beweis für erhebliche Anpassungen liefert das langsamere Wachstum ihrer mengenmäßigen Einfuhren, auch wenn die Leistungsbilanzdefizite noch nicht begonnen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haben fühlbar zu schrumpfen (IMF: Jahresbericht 1982, S. 27). Hinter diesen Anpassungsprozessen stehen aber drastische Einschränkungen von Entwicklungsprogrammen.

Auch global sind erhebliche Erfolge in der Anpassung nachweisbar. Das Nettodefizit der fast 100 Nicht-Öl-Entwicklungsländer aus der Ölrechnung ist von 1978 bis 1980 um rund 40 Mrd. Dollar angestiegen, aber der Saldo des Außenhandels im Nicht-Öl-Bereich hat sich von einem Defizit in einen (geringfügigen) Überschuß verwandelt. Die Verbesserung dieses Saldos und sonstige höhere Einnahmen der EL (aus Dienstleistungen und Übertragungen) reichten aus, um die Zunahme der Zinszahlungen an das Ausland und sonstiger Kapitalerträge aufzuwiegen (IMF: Jahresbericht 1981, S. 27). Da der Anstieg der Leistungsbilanzdefizite mit rund 40 Mrd. Dollar etwa gleich hoch war wie der durch die höhere Ölrechnung verursachte Anstieg des Handelsbilanzdefizits, kann, bei gleichzeitiger Berücksichtigung der hohen Zinskosten, gefolgert werden, daß eine eindrucksvolle Anpassungsleistung der EL erbracht wurde.

Diese These wird auch weithin gestützt (vgl. Dell, 1982, S. 600). Die Anpassungsleistung ist um so bedeutsamer, als die Verschlechterung der Leistungsbilanzsituation der EL zwischen 1979 und 1981 praktisch ausschließlich auf Faktoren zurückzuführen ist, die außerhalb der Kontrolle der EL lagen (Öl- und Zinskosten)! Und zudem hat der IMF im Gegensatz zur Periode nach dem 1. Ölschock (in der dieser die Notwendigkeit betonte, restriktive Politiken zu vermeiden, und diese Politik durch die Ölfazilität unterstützte, die ohne harte Konditionen zugeteilt wurde) nach dem 2. Ölschock die Betonung eindeutig auf restriktive Politiken (unterstützt vor allem durch das Instrumentarium der Ziehungen in den oberen Kredittranchen) gelegt. Der Charakter der Zahlungsbilanzungleichgewichte wurde vom IMF offensichtlich so eingeschätzt, daß eine drastische Anpassungspolitik notwendig sei (Dell, 1982, S. 600 f.).

Damit ist aber noch nicht berücksichtigt, wie die Anpassungsprozesse verlaufen sind. Inwieweit haben die Anpassungen an den 1. Ölpreisschock zur strukturellen Anpassung beigetragen? Inwieweit ist die Anpassung über eine strukturelle Anpassung, über Wachstumsverluste bzw. über zusätzliche externe Finanzierung erfolgt?

Balassa (1981) und Balassa / Barsony / Richards (1981) haben einen methodischen Ansatz entwickelt, um diese Fragen zu beantworten. Diese Analysen haben in den Weltentwicklungsbericht 1981 Eingang gefunden. Untersucht wird, wie die Anpassungsprozesse an externe Schocks in den Jahren 1974 - 1978 verlaufen sind (vgl. World Bank:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2:

Zahlungsbilanzeffekte außenwirtschaftlicher Erschütterungen und Anpassungsarten in ölimportierenden Ländergruppen im Durchschnitt der Jahre 1974 bis 1978

in % des BSP

Position	Halbindustrialisiert	Rohstoffproduzierend[a)]	Bevölkerungsreiches Südasien	Am wenigsten entwickelt
Außenwirtschaftliche Erschütterungen				
Internationale Preiseffekte	0,90	1,65	1,26	0,14
davon:				
Ausfuhrpreiseffekte	– 0,83	– 3,21	– 0,19	– 2,07
Einfuhrpreiseffekte	1,73	4,86	1,45	2,21
Ausfuhrvolumenseffekte	0,91	1,99	0,69	1,39
Insgesamt	1,81	3,64	1,95	1,53
Anpassungsarten				
Strukturelle Anpassung	0,78	0,61	– 0,31	– 2,03
davon:				
Exportmarkt-Durchdringung	0,09	0,30	– 0,51	– 3,49
Importsubstitution	0,69	0,31	0,20	1,46
Zusätzliche reale Auslandsfinanzierung[b), c)]	0,45	2,54	2,35	3,03
Geringeres Wirtschaftswachstum	0,58	0,49	– 0,09	0,53
Insgesamt	1,81	3,64	1,95	1,53

a) Angaben für diese Gruppe sind Durchschnitte für den Zeitraum 1974 bis 1977.
b) Nominale Auslandsfinanzierung, bereinigt um einen internationalen Preisindex.
c) Umfaßt Veränderungen von Kapitalzuflüssen, Reserven, Dienstleistungen und Übertragungen.

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1981, S. 73.

World Development Report, 1981, S. 64 ff.). Die Ergebnisse in Bezug auf die interne Strukturanpassung der EL sind in diesem Zusammenhang bedeutsam (vgl. Tabelle 2). Als strukturelle Anpassung definiert Balassa die "... policy responses to external shocks, carried out with the objective of regaining the pre-shock growth path of the national economy" (Balassa, 1982, S. 23). Eine solche Politik erfordert nach Balassa diskretionäre, nicht nur marginale, Politikänderungen im EL, ein größeres Gewicht des Wachstumsziels gegenüber dem Verteilungsziel, weil die externen Schocks die Fähigkeit der Regierungen in EL reduzierten, mehrere wirtschaftspolitische Ziele gleichzeitig zu verfolgen und weil das Wachstum auch notwendig sei, um die Belastungen der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anpassung besser verteilen zu können. Dies erfordere eine deutliche Priorität der Investitionen gegenüber dem Konsum, auch um die Periode abzukürzen, die notwendig sei, um den Wachstumspfad wieder zu erreichen, der vor Eintreten des externen Schocks möglich war.

Die Ergebnisse im Weltentwicklungsbericht (siehe *Tabelle 2*) zeigen, daß die sog. halbindustrialisierten Länder mit einer bereits diversifizierten Industrie- und Außenhandelsstruktur in der Lage waren, die Anpassung zu einem großen Teil (etwa zu 40 Prozent) für eine Strukturanpassung zu nutzen. Sie waren also in der Lage, eine Reallokation der Ressourcen vorzunehmen, mit dem Ziel, die Anpassung durch Verbesserung der Exportposition bzw. durch Importsubstitution zu vollziehen. Für diese Gruppe insgesamt zeigt sich, daß die Importsubstitution für die Strukturanpassung bestimmend war; relativ unbedeutend war die Verbesserung der Exportposition.

Neben dieser Gruppe der Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen war auch die Gruppe der Primärgüter produzierenden Länder (mit mittlerem und niedrigem Pro-Kopf-Einkommen) in der Lage, durch Strukturanpassung (zu etwa 20 Prozent) zur Anpassung an die externen Schocks beizutragen. Im Gegensatz zur ersten Ländergruppe war diese in der Lage, zu gleichen Teilen durch Verbesserung der Exportposition bzw. durch Importsubstitution die Strukturanpassung durchzusetzen. Zum überwiegenden Teil verlief die Anpassung dieser Ländergruppe aber über zusätzliche externe Finanzierung.

Die bevölkerungsreichen Länder Südasiens als dritte Gruppe (mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen) und die Least Developed Countries dagegen waren zur Strukturanpassung nicht nur nicht in der Lage, sondern mußten zum Teil erhebliche Rückschläge in Kauf nehmen, v. a. bei ihrer Exportposition; durch Importsubstitution konnte diese Tendenz nicht wettgemacht werden. Auch diese beiden Ländergruppen blieben bei der Anpassung zum überwiegenden Teil auf externe Finanzierungen angewiesen, um noch gravierendere Wachstumseinbußen zu vermeiden. Die Rückschläge in Südasien konnten aber durch die Agrarentwicklung, die relativ günstig verlief, begrenzt werden. Die dramatische Verschlechterung der Situation der Landwirtschaft in den Least Developed Countries ließ diesen Faktor in negativer Hinsicht besonders durchschlagen.

Im Weltentwicklungsbericht wird die Fähigkeit zur strukturellen Anpassung in den halbindustrialisierten Ländern mit der Existenz von flexiblen Produktions- und Handelsstrukturen begründet (obwohl nur in einigen Ländern dieser Ländergruppe die strukturelle Anpassung über eine verbesserte Exportposition erfolgte). Dagegen sei die Lage

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Primärgüter produzierenden Länder, die nur in wesentlich geringerem Maße zur strukturellen Anpassung in der Lage waren, durch zum Teil sehr inflexible Produktions- und Handelsstrukturen gekennzeichnet und durch eine besondere Betroffenheit durch negative internationale Preis- und Exportmengeneffekte. Es wird auch betont, daß die Struktur dieser Ökonomien für den mittelfristig begrenzten Handlungsspielraum dieser EL verantwortlich sei. Besonders kritisch ist die Lage der Least Developed Countries in der Anpassung. Bei diesen zeigt sich überhaupt die Schwierigkeit, Fragen der Anpassung und der allgemeinen Entwicklung voneinander zu trennen, da diese Länder durch schwache und inflexible Ökonomien charakterisiert seien, in denen elementare Institutionen, Infrastrukturen und Skills fehlten (vgl. World Bank: World Development Report 1981).

Für die beiden ersten Ländergruppen (die halbindustrialisierten EL und die Primärgüterproduzenten) ergibt sich anpassungspolitisch aus der Sicht der Weltbank die Notwendigkeit, durch Politikreformen den strukturellen Anpassungsprozeß zu beschleunigen. Für die anderen beiden Ländergruppen, besonders für die Least Developed Countries, folgt neben den Politikreformen die Notwendigkeit einer langfristigen Anpassungsfinanzierung und einer stärkeren Orientierung der Anpassungspolitik auf Probleme der Angebotsseite (Infrastruktur, landwirtschaftliche Anreize, etc.).

Werden die weltwirtschaftlichen Bedingungen nach dem 2. Ölpreisschock betrachtet (weltwirtschaftliche Stagnation, zunehmender Protektionismus, drastisch ansteigende Zinskosten etc.), dann zeigt sich ein deutlich geringerer Spielraum für die Strukturanpassung und die externe Entwicklungsfinanzierung auch in den beiden ersten Ländergruppen und die Tendenz zu noch größeren Wachstumseinbußen, um eine Anpassung bei ungünstigeren internationalen Finanzierungsbedingungen durchzusetzen. Dies belegt der IMF (Jahresbericht 1982) mit dem Hinweis auf die Erschöpfung der Anpassungskapazität vieler Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen.

2. Anpassungskapazität und Anpassungskosten

In hohem Maße bestimmt, wie oben gezeigt wurde, die Struktur der Wirtschaft die Möglichkeit der Anpassung an externe Schocks. Die Anpassungskapazität eines EL ist daneben primär vom Entwicklungsniveau abhängig. Die halbindustrialisierten EL sind eher in der Lage, den Export von Fertigwaren und anderen nichttraditionellen Exportgütern auszudehnen, die Importe zu drosseln, ohne daß Entwicklungsrückschläge folgen, indem sie auf einheimische Produkte ausweichen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und sie können die Ressourcen schneller reallokieren, insbesondere vom heimischen Konsum in den Export. Diese Länder können daher die Kosten der Anpassung minimieren und die Vorteile maximieren (vgl. Dell, 1980, S. 835). Wie dies einzelnen Ländern im Vergleich gelungen ist, zeigen Dell / Lawrence (1980) in einer vergleichenden Untersuchung für 13 Entwicklungsländer. Die bestimmende Bedeutung der Anpassungskapazität für die Anpassungsprozesse wird deutlich.

Die Anpassungskapazität ist in hohem Maße von drei Determinanten abhängig: der Struktur des Außenhandelssektors, der Struktur der lokalen Finanzmärkte und der Struktur der öffentlichen Haushalte. Diesbezüglich zeigt sich die strukturelle Heterogenität der EL besonders deutlich, und es erweist sich, daß der Handlungsspielraum vieler Regierungen begrenzt bleibt, selbst dann, wenn ein Zeithorizont von 4 - 5 Jahren für Strukturanpassungsmaßnahmen unterstellt wird (wie von Balassa, 1982).

Die Anpassungskapazität wird erstens von der Struktur des Außenhandelssektors bestimmt (vgl. Crockett, 1981, S. 58 ff.). Die Substituierbarkeit zwischen Exportgütern, Importgütern und nichthandelbaren Gütern ist in vielen EL gering, so daß nachfragepolitische Maßnahmen (etwa im Rahmen von IMF-Bereitschaftsabkommen) nicht in dem Maße wie in IL und halbindustrialisierten Ländern exportierbaren Output freisetzen, sondern zunächst hohe Anpassungskosten in Form von Investitions-, Produktions- und Beschäftigungseinbrüchen verursachen. Darüber hinaus gilt für viele EL die ‚Bedingung des kleinen Landes', da sie die Exportpreise selbst nicht beeinflussen können; Anpassungsmaßnahmen dieser Länder lassen nur über ein vergrößertes Exportangebot höhere Exporteinnahmen entstehen. Eine solche Strategie setzt aber riskante Investitionen im Exportsektor voraus, die nur bei stabilen Erwartungen, nicht aber bei weltwirtschaftlichen Stagnationstendenzen, realistisch sind. Zudem besteht die Gefahr, daß Länder mit gleichem Exportangebot, so die Kupferexportländer, in einem Prozeß ‚kompetitiver Abwertungen' (vgl. Jeker, 1980, S. 43 f.) versuchen werden, eine Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition, die zu Zahlungsbilanzproblemen geführt hat, auszugleichen. Durch die Angebotswirkungen der kompetitiven Abwertungen auf den Weltmarktpreis des Produktes können aber die Realeinkommensverluste dieser Länder kumulativ verstärkt werden. Werden zusätzlich nachfragebeschränkende Maßnahmen ergriffen, dann können die Anpassungskosten in diesen Ländern sehr stark ansteigen. Die Optionen der Regierungen dieser Länder sind daher drastisch eingeschränkt (vgl. dazu den Beitrag über Sambia im Weltentwicklungsbericht 1981, S. 78 f.). Es ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, daß Stabilisierungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

programme des IMF in diesen Ländern — aufgrund der Entwicklung der Rohstoffmärkte — selbst dann scheitern können, wenn die vom IMF geforderten Kreditbegrenzungen erreicht werden (vgl. Reichmann / Stillson, 1978, S. 308 f.). Solche Programmergebnisse zeigen sich auch in Bezug auf Programme mit Wechselkursänderungen (vgl. Donovan, 1981, S. 711 ff.).

Die Anpassungskapazität wird zweitens von der Struktur der Finanzmärkte in den EL bestimmt. Black (1976, S. 22 ff.) beschreibt die gravierenden Unterschiede, die in Bezug auf die Struktur der Finanzmärkte zwischen IL und EL bestehen. Die Struktur der Finanzmärkte in den EL hat Konsequenzen für die Effektivität des Einsatzes der klassischen Stabilisierungsinstrumente (Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik). Grundlegende Unterschiede zeigen sich vor allem in Bezug auf folgende Charakteristika: die Substituierbarkeit zwischen einheimischen und ausländischen Wertpapieren ist gering; die politische und ökonomische Unsicherheit in den EL ist größer, was die Tendenz zu destabilisierender Spekulation verstärkt; Terminmärkte fehlen; die Rolle der Zinspolitik ist begrenzt aufgrund der großen Bedeutung von Zinsplafonds; das Wechselkurssystem und die Beengtheit der Devisenmärkte in den EL können ebenfalls den Handlungsspielraum in der Geldpolitik begrenzen. Dazu kommt noch die große Abhängigkeit vieler EL vom Auslandskapital, die auch die Wirksamkeit der Stabilisierungspolitik bestimmt.

Einige traditionelle Instrumente der Geldpolitik können daher für die Unterstützung der Stabilisierungspolitik nicht genutzt werden. Auf Grund dieser Gegebenheiten sind wesentlich längere Anpassungsperioden notwendig, um hohe Anpassungskosten bei der notwendigen Reallokation der Ressourcen zu vermeiden. Das heißt: ein sehr vorsichtiger Einsatz des Nachfragemanagements ist notwendig, um große Wachstumseinbrüche in der Anpassungszeit zu vermeiden (Crockett 1981, S. 61 f.).

Drittens wird die Anpassungskapazität von der Struktur der öffentlichen Wirtschaft bestimmt. Morrison (1982) weist nach, daß strukturelle Faktoren — wie das Niveau der ökonomischen Entwicklung, das Wachstum und die Instabilität der staatlichen Einnahmen, die Kontrolle der Regierung über die Staatsausgaben und das Ausmaß der staatlichen Aktivität in der Wirtschaft — die Höhe der Budgetdefizite, wenn auch in unterschiedlicher Weise, bestimmen. Die Kontrolle der Defizite sei besonders in Ländern schwierig, die durch ein niedriges Entwicklungsniveau, eine große Aktivität des Staates in der Wirtschaft und eine große Instabilität der Einnahmen des Staates charakterisiert sind. Der Ausgabendruck ist besonders in diesen Ländern durch traditionelle

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anpassungsprogramme kurzfristig nicht unter Kontrolle zu bringen. Dies bedeutet, daß Anpassungsprogramme scheitern können, wenn der IMF nicht realistische fiskalische Zielgrößen in Abhängigkeit von diesen strukturellen Faktoren und ihrem Einfluß auf den Ausgabendruck vorgibt. Wird berücksichtigt, daß der finanzielle Programmierungsansatz des IMF nach wie vor sehr stark auf eine Kontrolle der Kreditgewährung an den öffentlichen Sektor abstellt, dann steht und fällt das finanzielle Programm des IMF weitgehend mit der realistischen Einschätzung der fiskalischen Zielgröße. Sind die Vorgaben nicht realistisch und kommt es zum Abbruch der Weiterfinanzierung durch den IMF, weil die Leistungskriterien von EL nicht erreicht werden konnten, dann entstehen Mißerfolgserwartungen bei Produzenten, Exporteuren, Kreditgebern, die auch weitere Stabilisierungsversuche gefährden können. Die Analysen der Erfolgsbedingungen und der Erfolgsquote von IMF-Programmen zeigen, daß die Programme, die scheitern, vor allem auf Grund fiskalischer Probleme scheitern (vgl. Reichmann / Stillson, 1978 und Beveridge / Kelly, 1980). Die Kreditbegrenzungen werden nicht eingehalten bzw. können aufgrund des Ausgabendrucks in diesen Ökonomien nicht eingehalten werden. Am Beispiel des Sudan lassen sich die gesellschaftlichen und ökonomischen Ursachen dieses Prozesses exemplarisch deutlich machen (vgl. Wohlmuth, 1981 und Oesterdiekhoff / Wohlmuth, 1983). Das auch von der Weltbank und vom IMF eingestandene Scheitern aller IMF/IDA/Weltbank-Stabilisierungs-, Rehabilitierungs- und Strukturanpassungsprogramme wird von diesen Institutionen mit einer weithin überschätzten Absorptionsfähigkeit des Landes für Kredite begründet (vgl. IDA, 1982, S. 59).

Die Anpassungskosten der Anpassungsmaßnahmen sind daher davon abhängig, wie die Anpassungskapazität des EL bei den Anpassungsprogrammen berücksichtigt wird. Daraus ergeben sich entscheidende Konsequenzen insbesondere für die Anpassungsdauer, die Höhe der notwendigen Finanzierung und die Kombination der Anpassungsinstrumente.

3. Anpassungspolitik von IMF und Weltbank

Beide Institutionen basieren ihre anpassungspolitischen Empfehlungen zunehmend auf dem Konzept der sog. "outward looking policies". Kein Konzept hat in der Entwicklungspolitik der letzten Jahre zu so großen Kontroversen, zu einer solchen Ideologisierung der entwicklungspolitischen Diskussion, geführt, wie die Unterscheidung in "outward looking policies" und "inward looking policies". Wie interpretieren IMF und Weltbank diese beiden Strategien?

Die Outward Looking Policies (OLP) werden durch folgende Charakteristika gekennzeichnet: Zulassen von Importkonkurrenz; Aufrecht-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erhaltung realistischer Wechselkurse; realistische Preise bei öffentlichen Leistungen; positive reale Zinssätze und einheitliche Exportförderungs- und -anreizsysteme. Die Inward Looking Policies (ILP) werden demgegenüber charakterisiert durch: Abschirmung gegenüber ausländischer Konkurrenz (über das Maß hinaus, das notwendig ist, um überhaupt erst einen Industrialisierungsprozeß in Gang zu bringen); exzessive Importsubstitution, dadurch verursacht ineffektiver Einsatz der knappen Investitionsmittel; Aufrechterhaltung von unrealistischen (überbewerteten) Wechselkursen; Subventionen für öffentliche Leistungen; negative reale Zinssätze und Preiskontrollen (vgl. IMF Survey, April 5, 1982, S. 101 f.).

Nach der vorherrschenden Ansicht der Weltbank und des IMF zeigen Länder, die OLP verfolgen, gegenüber Ländern, die ILP praktizieren, eine größere Leistungsfähigkeit in bezug auf alle Faktoren, die für Anpassungsprozesse relevant sind. Länder, die konsequent OLP verfolgten, seien in der Lage gewesen, die Anpassung an die externen Schocks in den 70er Jahren mit größerem Erfolg durchzusetzen als die Länder, die auf ILP gesetzt hätten. Die Länder mit OLP hätten wesentliche Strukturanpassungen erreicht, nicht nur in bezug auf die Importsubstitution (wie die halbindustrialisierten Länder als Gruppe insgesamt), sondern vor allem auch in bezug auf die Verbesserung ihrer Exportposition; sie seien auch in der Lage gewesen, die Anpassung so zu vollziehen, daß die Abhängigkeit von der externen Finanzierung hätte reduziert werden können und nur vorübergehende Wachstumsverluste eingetreten seien (World Bank: World Development Report, 1981, S. 75). Auf der Basis dieser empirischen Aussagen und zahlreicher theoretischer Arbeiten zur Begründung der Überlegenheit der OLP (vgl. insbesondere Balassa, 1982 und die Arbeiten von Krueger, 1981) wird nunmehr sowohl von der Weltbank als auch immer deutlicher vom IMF eine eindeutige Strategieempfehlung zugunsten der OLP ausgesprochen.

Es gibt aber gewichtige Argumente in der entwicklungspolitischen Diskussion, die eine Relativierung dieser eindeutigen Strategieempfehlung notwendig machen. Die oben gegebene Charakterisierung der beiden Strategien zeigt schon, daß OLP eine überlegene Performance haben müssen. Wie kann eine Strategie mit exzessiver Importsubstitution und ineffizientem Einsatz von Investitionsmitteln eine überlegene Performance erbringen? Die ILP sind, so definiert, keine brauchbare Alternative. Es fragt sich aber, wie Politiken zustandekommen, die dann im Ergebnis auch mit exzessiver Importsubstitution, mit unrealistischen Wechselkursen, mit Subventionen und Preiskontrollen verbunden sind. Da diese Konzepte von herausragender entwicklungsstrategischer Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deutung sind, ist eine Relativierung erforderlich: Die historischen, gesellschaftlichen und internationalen Verursachungen der Strategiewahl werden in der Diskussion über OLP ausgeblendet.

Der Weltbankbericht 1981 nennt beispielsweise Brasilien als ein Land, das ILP verfolge; hingegen verfolgt Brasilien nach Krueger (1981[1]) OLP. Dies zeigt, daß Strategien nicht eindeutig bestimmt sind oder daß Strategiewechsel relativ kurzfristig eintreten können — deren gesellschaftliche und ökonomische Ursachen aber zu analysieren sind, soll es nicht zu inadäquaten Strategieempfehlungen kommen. Zudem bestehen in der Einschätzung der Strategie eines Landes oft beträchtliche Unterschiede. Zeigen nicht die Untersuchungen über die Stabilisierungspolitik in Brasilien für die Perioden, in denen OLP praktiziert wurden, erhebliche und wachsende Schwierigkeiten der Anpassung, bis hin zu Stabilisierungskrisen als Folge von Anpassungsprogrammen (vgl. etwa Foxley, 1980)? Die „Struktur" des EL wird im Rahmen dieser Strategieempfehlungen gegenüber der „Strategie" weitgehend ausgeblendet. Der Weltbankbericht 1981 nennt z. B. als Länder, die ILP verfolgen, Argentinien und Israel, aber auch Länder wie Jamaika und Sambia; Krueger (1981[1]) nennt auch Indien und Bangladesch. Es finden sich in dieser Auflistung einerseits Länder, die eine flexible Produktions- und Handelsstruktur aufweisen, andererseits Länder mit einer sehr inflexiblen Struktur, wie Sambia. Haben diese Länder die gleichen Chancen, zu OLP überzugehen?

Balassa (1982, S. 25 ff.) erklärt die angeblich überlegene Performance von OLP damit, daß Länder, die OLP verfolgen, bei externen Schocks in der Lage seien, ihre Importe einzuschränken, ohne daß die Produktion dadurch besonders beeinträchtigt werde. Diese Länder seien bei externen Schocks in der Lage, auf heimisch produzierte Güter auszuweichen. Länder, die ILP verfolgen, hätten diese Option nicht. Hat nun beispielsweise Sambia bei einem Übergang von ILP zu OLP kurz- und mittelfristig diese Option — oder sind vielmehr die strukturellen Probleme des Landes so gravierend, daß langfristige Anpassungsfinanzierungen und Umstrukturierungen des Produktionsapparates notwendig sind, um die Optionen längerfristig zu vermehren?

Balassa betont auch, daß Länder mit OLP flexiblere Ökonomien aufwiesen, da die Unternehmen der Weltmarktkonkurrenz ausgesetzt seien und daher effizienter auf Änderungen der ausländischen Nachfrage reagieren könnten, was den Anpassungsprozeß an externe Schocks erleichtere. Hingegen hätten Unternehmen in Ländern mit ILP keine Anreize zur Anpassung an weltwirtschaftliche Nachfrageänderungen und zur Innovation. Ist dieses Argument relevant für Länder mit einer sehr inflexiblen Produktionsstruktur, wie beispielsweise Sambia? Si-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cherlich nicht, da Sambia über eine differenzierte Produktions- und Handelsstruktur nicht verfügt, die eine Marktanpassung überhaupt erst ermöglicht.

Auch die Entwicklungsverläufe und die Handlungsoptionen der Regierungen in EL werden aus der Diskussion ausgeblendet. Welche Entwicklungsstrategie und welcher Entwicklungsprozeß wird denn für Länder mit noch inflexiblen Produktionsstrukturen und für Länder mit bereits diversifizierter, aber sehr ungleichgewichtiger, Industriestruktur empfohlen? Welche Länder können durch ausschließlich marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen, die die ordnungspolitische Grundlage von OLP sein sollen, die notwendige Strukturanpassung steuern? Die Übergangsprozesse zu kohärenten Wirtschaftsstrukturen werden unberücksichtigt gelassen.

Auch die Alternativen zu den OLP werden in der Regel ausgeblendet. ILP sind nicht per se eine Alternative zu OLP. Handlungszwänge, die einer politökonomischen Erklärung bedürfen, führen aber zu Politiken der Importsubstitution, die sich ex post als exzessiv erweisen können. Alternativen, die auf eine stärker autozentrierte Entwicklungsstrategie orientieren ("self-reliance" und "collective self-reliance"), werden oft ebenso strikt ausgeblendet wie die Entwicklungsstrategie jener IMF-Mitglieder, die nicht marktwirtschaftliche Ordnungsprinzipien verfolgen (VR China, Vietnam, etc.). Sicherlich ist die Zahl der Optionen des EL größer als im Rahmen der Diskussion über OLP einerseits und ILP andererseits unterstellt wird. Dies zeigen beispielsweise die Analysen zur Typologisierung von Entwicklungsverläufen (vgl. Senghaas, 1982).

Ferner werden die ökonomischen Voraussetzungen der OLP weitgehend ausgeblendet. Ein „kühler Blick" (Streeten, 1982) erweist sich als notwendig, um diese Voraussetzungen zu analysieren. Es zeigt sich erstens, daß es eine grobe Vereinfachung wäre, zu unterstellen, daß die Exporte der Schlüssel zum Wachstum sind und daß Exporte durch eine „unsichtbare Hand" erreicht werden. Es zeigt sich zweitens, daß sowohl Exporte als auch Importsubstitute effizient und ineffizient produziert werden können. Drittens sind mehrere Argumente, die sich auf die Handelsliberalisierung beziehen, wechselseitig inkonsistent. Viertens ist das Konzept der "outward looking policies" zu allgemein und zu vage formuliert worden, um für die Wirtschaftsführung brauchbar zu sein (vgl. Streeten, 1982, S. 169).

Schließlich werden vor allem auch die gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen der OLP, sowie die politischen Kosten dieser Entwicklungsstrategie (vgl. Frank, 1983, S. 84) aus der entwicklungspolitischen Diskussion ausgeblendet. Wenn IMF und Weltbank ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stärkt auf diese Strategie orientieren, dann ist zu fragen: Ist diese Strategieempfehlung konsistent mit anderen Politiken, Instrumenten, Strategien und Konzepten des IMF, so etwa mit dem finanziellen Programmierungsansatz zur Kreditbegrenzung? Ist diese Strategieempfehlung in Übereinstimmung mit den neuen Richtlinien des IMF über die Konditionalität, in der die Beachtung der politischen und sozialen Ziele und der ökonomischen Prioritäten des EL besonders hervorgehoben und auf die Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des EL bezug genommen wird? Dient die Strategieempfehlung der Anpassung und der Entwicklung? Diese Fragen sollen im folgenden in bezug auf die kurzfristigen und die längerfristigen Programme diskutiert werden.

V. Traditionelle (kurzfristige) Stabilisierungsprogramme des IMF und interne Strukturanpassung in Entwicklungsländern

1. Die finanzielle Programmierung und das Programmpaket des IMF

Theoretische Grundlage der finanziellen Programmierung des IMF ist nach wie vor das Modell von Polak (1957). Es kann vereinfacht (vgl. Heller, 1980, S. 280 f.) als Modell mit 4 Gleichungen dargestellt werden:

1. Einkommensbestimmungsgleichung: $Y = v\,M$ (1)
   (Y = Nominaleinkommen, M = Geldangebot);
2. Importgleichung: $IM = m\,Y$ (2)
   (IM = Importe);
3. Zahlungsbilanzgleichung: $\Delta R = B = EXo - IM + Ko$ (3)
   (EXo = Exporte, Ko = internationale Kapitalströme: beide Größen sind exogen bestimmt; ΔR = Veränderung der internationalen Reservenposition, B = Zahlungsbilanzposition);
4. Geldangebotsgleichung: $\Delta M = \Delta R + \Delta DC$ (4)
   (ΔDC = Veränderung des heimischen Kreditvolumens).

In diesem einfachen dynamischen Modell sind nur zwei Parameter — v und m — zu schätzen. Die Bedeutung des Modells vor allem für Länder mit schlechter Datenlage wird vom IMF daher besonders herausgestellt. Der Kontrolle der Kreditexpansion (ΔDC) kommt in dem Modell die strategische Schlüsselrolle zu, um die wesentlichen Programmziele (Verbesserung der Zahlungsbilanzposition und Reduzierung der Inflationsrate) kurzfristig zu erreichen. Wird eine ‚tragfähige' Zahlungsbilanzposition (B) definiert und als Ziel des Programms vorgegeben, dann folgt aus dem Modell eine damit kompatible Wachstumsrate des Kreditvolumens. Werden die Anpassungsprobleme des EL aber als sehr gravierend angesehen, dann wird zusätzlich der Einsatz anderer Instrumente im Programmpaket vorgesehen, vor allem eine Wechselkursänderung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Polak-Modell ist nach wie vor die Grundlage aller IMF-Programme, auch der Programme im Rahmen der Erweiterten Fazilität. Aus dem Modell folgt unmittelbar eine stabilisierende Wirkung, wenn eine Obergrenze für das Wachstum des Kreditvolumens festgelegt wird, denn wenn Defizite fortbestehen, werden diese sich unmittelbar auf das Geldangebot (Gleichung 4) auswirken und die ‚übermäßig expansive Nachfrage' dämpfen; die Verbesserung der Zahlungsbilanzposition ist im Modell gesichert. Neben den Obergrenzen für das Wachstum des gesamten Kreditvolumens werden auch Obergrenzen für die Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte festgelegt, denn die öffentlichen Haushalte werden vom IMF als Hauptverursacher übermäßiger Kreditexpansion angesehen.

Das Polak-Modell ist sehr kritisch kommentiert worden. Diese Kritik bezieht sich vor allem auf die theoretische Grundlage des Modells: "The Polak model gives no explicit consideration to consumption, saving, investment, interest rates, prices, nor — believe it or not — even to the exchange rate and public expenditure. In economists' jargon it is the crudest possible quantity theory of money, fixed exchange rate model of an open economy" (Bray, 1977, S. 46). In der Kontroverse über das Polak-Modell wird jedoch auch dezidiert die Meinung vertreten, daß es unzutreffenderweise als ‚monetaristisch' interpretiert werde, trotz der Bedeutung, die die Begrenzung monetärer Größen in diesem Modell habe (Williamson, 1980, S. 264 f.). Das IMF-Modell der finanziellen Programmierung sei eher als eklektisch zu bezeichnen, und die Polak'sche monetäre Analyse sei auch "... a technique for predicting imports which can provide a substitute for the standard Keynesian method ..." (Williamson, 1980, S. 265). Obwohl im IMF komplexere Strukturmodelle für die finanzielle Programmierung entwickelt worden sind (vgl. Khan / Knight, 1981, 1982), blieb das Polak-Modell aufgrund seiner Einfachheit die Grundlage der finanziellen Programmierung des IMF. Es dient dem IMF weiterhin als unentbehrliches Kontrollinstrument für quantifizierte Auflagen gegenüber den Regierungen.

Übereinstimmend wird in der Diskussion über das Polak-Modell hervorgehoben, daß es auf der Grundlage eines fixen Wechselkurssystems entwickelt worden ist. Bei frei beweglichen Wechselkursen kann es in der Gleichung 4 keine Differenz zwischen der Kreditexpansion und der Veränderung des Geldangebotes geben (vgl. Williamson, 1980, S. 264 und Heller, 1980, S. 281 f.). Offensichtlich unterstellt der IMF, daß dieses Modell Relevanz behält, daß die wechselkurspolitischen Interventionen der Zentralbanken groß genug seien und eine Verwendung des Kreditvolumens als zentrale Steuerungsgröße bei der Anpassung rechtfertigen. Für viele EL dürfte dies tatsächlich eine zutreffende Annahme sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kritisch ist besonders die Politik des IMF eingeschätzt worden, auf dieser theoretischen Grundlage quantitativ exakt festgelegte Kreditobergrenzen festzulegen. Zwei Fragen werden immer wieder gestellt: Ist diese Festlegung theoretisch begründbar? Ist diese Festlegung praktisch realisierbar?

Die erste Frage erfordert eine Auseinandersetzung mit dem inflationstheoretischen Erklärungsansatz des IMF; diese kann hier nicht geleistet werden. Basis der Kritik an der Inflationstheorie des IMF ist aber, daß "... problems of cost inflation are being attacked by measures to deflate demand even in situations where economies are operating at 20 % or more below capacity" (Dell, 1982, S. 608).

Crockett vom IMF sieht die Grenzen des Polak-Modells, wenn er betont: „Die Bestimmungsfaktoren der Geldnachfrage sind häufig nicht genau definierbar; Zahlungsbilanzprojektionen können sich aus einer Reihe von Gründen als falsch herausstellen — das reale Wachstum kann durch nicht monetäre Entwicklungen (wie Witterungsbedingungen) beeinflußt werden usw. Nichtsdestoweniger ist klar, daß irgendeine Schlußfolgerung gezogen werden muß" (1982, S. 12). Die mit diesen Schlußfolgerungen verbundenen Anpassungskosten fordern aber zu der Frage heraus, ob nicht durch alternative Anpassungsmaßnahmen die Härten der Programme gemildert werden können. Dies erfordert aber nicht nur eine korrekte Identifizierung der Ursachen der Kosteninflation, sondern auch die Herstellung eines sozialen Konsenses, um auf diese Weise die Notwendigkeit der Nachfragedeflationierung zu reduzieren. Daß dies in EL nicht möglich scheint und vom IMF auch nicht für möglich gehalten wird, kann politisch begründet werden.

Dell (1982, S. 609) und Diaz-Alejandro (1981, S. 126) sehen eine Präferenz von Regierungen in EL für radikale Anpassungsmaßnahmen, die insbesondere zur Schwächung der Position von Arbeitnehmern und Gewerkschaften führen. Eine Politik der Reallohnsenkung hat dann Priorität. Die restriktiven Effekte der Kredit- und Fiskalpolitik werden dadurch drastisch verstärkt. Die Diagnose „übermäßig expansive Nachfrage" kann so zu Maßnahmen führen, die zu restriktiv sind. Für mehrere Länder zeigt Williamson auf, daß weniger restriktive Maßnahmen mit hoher Wahrscheinlichkeit zum gleichen Ergebnis geführt hätten (1981, S. 270 f.). Aber auch dann, wenn die „übermäßig expansive Nachfrage" eine plausible Erklärung für die hohe Inflationsrate abgibt, kann bei sinkender Kapazitätsauslastung und bei steigenden Devisenreserven des EL nicht länger auf dieser Basis argumentiert werden. Denn es käme zum Overkill, wenn die Reduzierung der aggregierten Nachfrage über das hinausgeht, was erforderlich ist, um Kapazitäten für die Produktion von exportierbaren Gütern freizusetzen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(Diaz-Alejandro, 1981, S. 126). Auch eine solche Tendenz zum Overkill läßt sich letztlich nur politisch begründen. Von besonderer Bedeutung ist dabei auch das Bestreben der Regierungen und des IMF, durch eine kurzfristige Verbesserung der Zahlungsbilanzposition die Kreditwürdigkeit des Landes wiederherzustellen.

Die zweite Frage betrifft die praktische Brauchbarkeit des Instruments der Kreditbegrenzungen. Die Risiken einer solchen Festlegung sind evident. In den Kreditvereinbarungen mit dem IMF finden sich Festlegungen in Form von Leistungskriterien, deren Einhaltung über die Weiterfinanzierung oder über den Abbruch von Programmen entscheiden kann. Bei den üblicherweise langwierigen Verhandlungen über IMF-Kredite können die Grundlagen der Festlegung von Kreditobergrenzen schnell überholt sein. Werden dann nicht mehr aktuelle Leistungskriterien vereinbart, die nicht eingehalten werden können (und auch nicht sollten), gibt es bald Probleme bei der Überprüfung der Leistungskriterien. Noch schwerwiegender sind die Folgen, wenn nicht mehr begründbare Kreditobergrenzen eingehalten werden. Die Unsicherheit über die Weiterfinanzierung bzw. den Abbruch des Programms kann sich genauso negativ auf die Wirtschaftsentwicklung auswirken wie die Einhaltung unrealistischer Zielvorgaben des IMF. Zudem gibt es Alternativen zu dieser Form der Kontrolle „übermäßig expansiver Nachfrage", z. B. steuerliche Maßnahmen. Weitgehend unbrauchbar ist das Instrument der Kreditobergrenzen in den Fällen, in denen die Verbesserung der Zahlungsbilanzposition primär von Strukturänderungen in der Wirtschaft abhängt; monetäre Vorgaben allein dürften in solchen Fällen wenig relevant sein (Dell, 1982, S. 610). Welche Gründe auch immer für die Notwendigkeit des Einsatzes solcher monetärer Vorgaben durch den IMF angegeben werden, die Entwicklungsrückschläge, die folgen, können irreversibel sein.

Fehlschläge bei der Stabilisierung können aber — wie die Untersuchungen über die Stabilisierungspolitik in Lateinamerika überzeugend belegen (vgl. Foxley / Whitehead, 1980 und Foxley, 1981) — einen Prozeß kumulativer Destabilisierung auslösen. Es entstehen Mißerfolgserwartungen, die Stabilisierungsmaßnahmen zunehmend erschweren: "Thus the greater the history of instability the less effective are most of the policy instruments used to counter it, and the more severe must be any new policy initiative if it is to produce a given effect." (Foxley / Whitehead, 1980, S. 830). Allein schon die Ankündigung, daß ein Programm aufgrund des Nichteinhaltens von Leistungskriterien nicht weiter finanziert werden kann, daß neue Verhandlungen mit dem IMF notwendig sind, kann Mißerfolgserwartungen verstärken und den Programmerfolg insgesamt gefährden. Nur durch eine langfristig orien-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tierte Politik der Strukturreformen, die auch vom IMF gestützt wird, kann diese Kette von Stabilisierungsfehlschägen und Mißerfolgserwartungen unterbrochen werden (vgl. zu einer solchen alternativen Strategie des IMF Girvan, 1980, S. 73 f.).

Der Einsatz zusätzlicher Instrumente wird vom IMF dann empfohlen, wenn die Anpassungsprobleme gravierend geworden sind. Zur Unterstützung der Kredit- und Fiskalpolitik wird dann meist eine Wechselkursänderung vorgeschlagen. Dieses Instrument dient aber nicht nur der monetären Restriktion; der IMF sieht in der Wechselkursänderung vor allem ein Instrument der Abwertung des realen Wechselkurses, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des EL entscheidend zu verbessern (vgl. Williamson, 1980, S. 266 und Jeker, 1980, S. 39). Im Gegensatz zu den kreditpolitischen Maßnahmen soll dieses Instrument vor allem die Nachfragestruktur ändern. Es zeigt sich aber, daß eine Einigung zwischen IMF und EL bei wechselkurspolitischen Maßnahmen mit am schwierigsten ist (vgl. Crockett, 1982, S. 14). Zweifel an der Effektivität dieses Instrumentes sind immer wieder geäußert worden (vgl. dazu Ahluwalia / Lysy, 1981), doch sieht der IMF im Wechselkurs nach wie vor das Instrument mit den umfassendsten und direktesten Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines EL. Die Analyse der Effekte von Wechselkursänderungen im Rahmen von Programmen der oberen Kredittranchen (vgl. Donovan, 1981) scheinen diese Annahme des IMF auch zu bestätigen. Die Ergebnisse stützen eher die Annahmen der „Exportoptimisten", doch zeigt sich auch keine universelle Verbesserung der Exportleistung — einige Länder haben in der Periode nach der Abwertung eine Verschlechterung ihrer Exportposition hinnehmen müssen. Auch nennenswerte kontraktive Effekte lassen sich in diesen Programmen im Durchschnitt nicht nachweisen. Wesentlich geringer sind aber die Erfolge in bezug auf die Reduzierung der Inflationsrate.

Zu den quantifizierten Auflagen des IMF zählen auch Vorgaben zur Begrenzung der kurz- und mittelfristigen Auslandsverschuldung, um eine monetäre Expansion zu verhindern, die sich negativ auf die Verbesserung der Leistungsbilanzposition auswirken könnte, obwohl die wiedergewonnene Kreditwürdigkeit einen Vertrauensgewinn im internationalen Kreditsystem signalisiert.

Die Einkommenspolitik und die Ordnungspolitik (Liberalisierung des Handels- und Kapitalverkehrs) sind Bereiche der Auflagenpolitik, die sich einer Quantifizierung weitgehend entziehen. Der IMF begründet die Dominanz der Nachfragepolitik gegenüber der Einkommenspolitik selbst damit, daß ein sozialer Konsens über einkommenspolitische Maßnahmen in EL schwer herbeizuführen sei. Wenn nun der IMF als we-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sentliche Ursache von Zahlungsbilanzungleichgewichten Verzerrungen der Preis- und Lohnstruktur feststellt, werden trotz dieser Diagnose des IMF dann nachfragepolitische Korrekturmaßnahmen dominieren. Andererseits werden aber vom IMF einseitige einkommenspolitische Vorschläge gemacht, die sich auf die Reallöhne beziehen, während im Bereich der industriellen Preisstruktur keine Interventionen der Regierungen gegenüber den Firmen gefordert werden. Dies folgt sicherlich aus den ordnungspolitischen Vorstellungen des IMF, daß eine Liberalisierung des Handelsverkehrs ausreiche, um dann über die Konkurrenz die Preise zu ‚kontrollieren', also Monopolelemente zu reduzieren.

Es ist daher sinnvoll, zu überlegen, ob das Standardpaket des IMF zur Anpassung nicht durch Maßnahmen im preispolitischen Bereich dringend ergänzt werden muß. Ist es nicht sinnvoll, Richtlinien für die Preispolitik großer Konzerne und Tochtergesellschaften internationaler Konzerne in EL zu erarbeiten und vorzugeben, solange aufgrund der institutionellen Gegebenheiten des Außenhandelsregimes und der Industriestruktur im EL das berühmte ‚Gesetz des einen Preises' noch nicht effektiv sein kann (vgl. dazu Diaz-Alejandro, 1981, S. 134 f.)? Ein solches Vorgehen wäre auch geboten, weil die Nachfragesteuerung des IMF zu höheren Zinssätzen im EL führt, die von großen Firmen aufgrund ihrer internationalen Finanzverflechtungen eher umgangen werden können als dies kleineren und mittleren Firmen möglich ist. Der Übergang zu Outward Looking Policies könnte durch temporäre Preisrichtlinien eher gefördert werden, doch widerspricht dies offensichtlich den ordnungspolitischen Vorstellungen des IMF. Der IMF sieht Handlungsbedarf bisher nur bei den Preisen für die öffentlichen Dienstleistungen, bei den Konsumgüterpreisen, wenn diese durch Subventionen ‚verzerrt' sind, und bei den landwirtschaftlichen Produzentenpreisen.

In den letzten Jahren zeigt sich verstärkt die Tendenz im IMF, die Maßnahmen neben der Nachfragesteuerung und der Wechselkurspolitik unter dem Stichwort ‚Angebotspolitik' zu subsumieren. Diese Politik soll Änderungen im Produktionsapparat unterstützen. Es wurde aber gezeigt, daß diese Maßnahmen im Standardpaket des IMF bisher insgesamt gesehen eine noch untergeordnete Rolle spielen. Wie erfolgreich sind nun die Programme des IMF? Sind die Programme konsistent mit der Anpassungspolitik des IMF? Wird die Anpassungskapazität des EL bei der Programmplanung angemessen berücksichtigt?

2. Programmerfolg und Anpassungspolitik des IMF

Auf verschiedenen Wegen ist versucht worden, die Adäquanz des IMF-Programmpaketes für die Stabilisierung in EL einzuschätzen. Der IMF evaluiert von Zeit zu Zeit eine mehr oder weniger große Zahl

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Programmen, um zu prüfen, inwieweit die Programmziele und die Leistungskriterien erreicht werden konnten. Zudem wird auch die makroökonomische Leistung von Programmländern (in bezug auf das externe Gleichgewicht, das Wirtschaftswachstum und die Inflationsrate) an der makroökonomischen Leistung einer Vergleichsgruppe von Ländern (Nicht-Öl-Entwicklungsländer insgesamt) gemessen.

Daneben werden Fallstudien zur Analyse der Stabilisierungspolitik in einzelnen EL durchgeführt. Dadurch können die ökonomischen und sozialen Krisenfaktoren in den einzelnen EL besser berücksichtigt werden, und es kann so auch auf die unterschiedliche Anpassungskapazität der EL bezug genommen werden. Dies erfordert zunächst eine Analyse der Krisendynamik für die Periode, in der die internen und externen Ungleichgewichte entstanden sind, um dann Planung und Durchführung sowie Erfolgsbedingungen und Erfolg der IMF-Programme prüfen zu können.

Die Programmanalysen des IMF haben Kritik hervorgerufen, weil die Grundlagen der Programmbewertung vielfach nicht explizit gemacht bzw. sehr kontrovers beurteilt werden und weil die methodischen Ansätze in den einzelnen Analysen so differieren, daß Vergleiche von Ergebnissen nicht möglich sind. Wie kann der Erfolg von Programmen bewertet werden?

Der Programmerfolg kann zunächst an alternativen Programmen gemessen werden. Ein solches Vorgehen setzt voraus, daß Annahmen über hypothetische Situationen gemacht werden, um dann die tatsächliche Entwicklung mit der hypothetischen vergleichen zu können. Der Programmerfolg kann in bezug auf die Programmziele und die Leistungskriterien gemessen werden. Dann stellt sich das Problem, einen Index der Programmziele zu definieren, um eine Grundlage für die Erfolgsmessung zu haben. Der Programmerfolg kann auch daran gemessen werden, ob das Programm Wirkungen hat, die der längerfristigen IMF-Anpassungsstrategie konform sind, also zur strukturellen Anpassung des EL beitragen. Schließlich könnte der Programmerfolg auch daran gemessen werden, ob das Programm nachhaltige Strukturreformen in EL unterstützt.

Um den komplexen methodischen Problemen und subjektiven Bewertungen dieser Art aus dem Wege zu gehen, wird auch versucht, durch „kontrollierte Experimente", durch Modellsimulationen, die Wirkungen von IMF-Programmen zu analysieren. Dies setzt aber voraus, daß realitätsnahe Strukturmodelle der EL zugrundegelegt werden, um dann die Wirkung verschiedener Programme (die nach Anpassungsdauer und Policy Mix von Instrumenten differieren können) auf ma-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kroökonomische Ziel- und Steuerungsgrößen angeben zu können. Auch auf der Basis makroökonomischer Modellanalysen lassen sich, wenn realitätsnahe Modelle entwickelt werden, Aussagen über die Wirkung von Programmelementen machen.

Sowohl die aggregierten Programmanalysen des IMF als auch die Länderfallstudien und die Modellsimulationen liefern wichtige Bausteine für die Bewertung des „typischen IMF-Programms":

a) Aggregierte Programmanalysen

Die Untersuchungen von Reichmann / Stillson (1978) und von Reichmann (1978) für die Perioden 1963 - 1972 und 1973 - 1975 führen zu dem Ergebnis, daß die Programme eine relativ große Mißerfolgsquote in bezug auf Programmziele und Leistungskriterien aufweisen. Dies betrifft vor allem die Programme der Periode 1973 - 1975, die durch den Einfluß externer Faktoren stark bestimmt wurden. Nach Reichmann (1978, S. 41) waren nur 7 von 21 Programmen erfolgreich. Hingegen zeigt Donovan (1982), daß die Länder, die in den Jahren 1971 bis 1980 Kreditprogramme in den oberen Kredittranchen vereinbart haben, makroökonomische Leistungsdaten (insbesondere hinsichtlich Zahlungsbilanzposition, Inflationsrate, Wirtschaftswachstum und Pro-Kopf-Wachstum des realen Konsums) aufweisen, die im Vergleich zu den Nicht-Öl-Entwicklungsländern (als Vergleichsgruppe) im Durchschnitt günstig sind, trotz der, durch den hohen Anpassungsbedarf dieser Länder bedingten, zum Teil drastischen nachfrage- und wechselkurspolitischen Maßnahmen. Zu bedenken ist aber, daß mit dieser Vergleichsmethode der „Erfolg" der Programme eigentlich nicht gegemessen wird, denn die Ergebnisse dieser Programme werden weder auf alternative Programme bezogen, noch wird untersucht, inwieweit die Leistungsdaten auf die Einhaltung bzw. Nichteinhaltung des IMF-Programmpaketes zurückzuführen sind.

Dennoch: Die These vom Overkill und die These von besonderen Härten der Programme können auf dieser Basis nicht bestätigt werden; diese Thesen können aber auch nicht widerlegt werden, da sich alle Aussagen auf die Programme im Durchschnitt beziehen. Notwendig wäre es, makroökonomische Leistungsdaten für Subgruppen von EL zu analysieren und dringend notwendig wären vor allem auch vergleichende Analysen von Daten über die Beschäftigungssituation, die Einkommensverteilung und die Armut. Aussagen über längerfristige Effekte können nur sehr bedingt gemacht werden: bei vergleichbarer Wachstumsleistung der Programmländer und der Länder der Vergleichsgruppe wird der Rückgang der Investitionsraten in den Pro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grammländern durch die Zunahme der Produktivität der Investitionen in etwa ausgeglichen (vgl. Donovan, 1982, S. 189 ff.). Die Programme führen offensichtlich zu einer größeren Selektivität bei den Investitionsprojekten.

Von wesentlicher Bedeutung sind aber die Aussagen darüber, aus welchen Gründen Programme scheitern. Es zeigt sich, daß die Programme, die nicht erfolgreich sind, vor allem aufgrund fiskalischer Probleme scheitern (Reichmann / Stillson, 1978, S. 309). Das heißt, daß die fiskalpolitischen Konditionen nicht eingehalten werden können, daß die Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte nicht programmgemäß eingeschränkt werden konnte. Untersuchungen von Beveridge / Kelly (1980) und von Beveridge (1981) für die Perioden 1969 - 1978 und 1978 - 1979 bestätigen im Kern diese Ergebnisse. Es zeigt sich, daß der Programmerfolg in hohem Maße davon abhängt, ob die fiskalischen Auflagen eingehalten werden können, ob diese realistisch sind, und es zeigt sich auch ein enger Zusammenhang zwischen der Nichteinhaltung fiskalpolitischer Auflagen und der Auflagen in bezug auf die Bankkredite insgesamt. Dies ist bedeutsam, denn es besteht ein sehr enger Zusammenhang zwischen Veränderungen des Budgetdefizits und Veränderungen des Leistungsbilanzdefizits (vgl. IMF Survey, February 7, 1983, S. 35 ff.).

Diese Ergebnisse liefern wichtige Argumente für eine längerfristig angelegte Anpassungsstrategie des IMF, zeigen die Analysen doch, daß kurzfristig das Verhältnis zwischen öffentlichem Konsum und öffentlichen Investitionen nicht zugunsten der Investitionen beeinflußt werden kann, obwohl dies auch in den Bereitschaftsabkommen als Ziel angegeben wird, und daß auch Veränderungen der Einnahmen- und Ausgabenstruktur kurzfristig nicht möglich sind. Zudem sind Ausgabenkürzungen, wenn sie durchsetzbar sind, über die Programmperiode hinaus vielfach nicht aufrechtzuerhalten (was in bezug auf die Einnahmenseite eher möglich ist). Gerade die Permanenz der fiskalischen Anpassungsleistung (vgl. dazu Beveridge, 1981, S. 10 f.) ist aber für eine längerfristige Politik der Strukturanpassung und der Strukturreform wichtig, soll das Risiko von Fehlschlägen der Anpassungsprogramme minimiert und soll verhindert werden, daß Mißerfolge bei der fiskalischen Anpassung durch um so härtere Maßnahmen der Restriktion im Bereich der privaten Kreditgewährung kompensiert werden.

Am Beispiel von Peru weisen Angell / Thorp (1980, S. 869 ff.) überzeugend nach, daß die Mißerfolge bei der fiskalischen Anpassung nach 1976 ganz wesentlich auf den privaten Sektor und die Lohnbezieher abgewälzt wurden. Der private Sektor und die Lohnbezieher hatten die Hauptlast der Anpassung zu tragen; die Folgen sind bis heute nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

korrigierbar gewesen. Die hohen Zinssätze auf den „informellen" Kreditmärkten und die Senkung der Reallöhne haben den heimischen Markt für Industrieprodukte so eingeengt, daß die privaten Investitionen drastisch zurückgingen. Dies ist ein klassischer Fall des Overkill, wenn berücksichtigt wird, daß in der Industrie und im Dienstleistungssektor bereits unausgelastete Kapazitäten in erheblichem Umfang existierten (vgl. Schydlowski, 1981, S. 327). Dieser Prozeß des wirtschaftlichen Rückgangs in Peru wurde durch die IMF-Programme der Jahre 1977/1978 noch verstärkt.

Nur eine längerfristige Politik der fiskalischen Anpassung kann daher mit der IMF-Anpassungspolitik, wie sie in den letzten Jahren formuliert wurde, kompatibel sein. Im Rahmen einer solchen Strategie nehmen auch öffentliche Investitionen — sofern sie produktiv sind, also z. B. auf Engpaßbereiche, wie Landwirtschaft und Infrastruktur, orientiert sind — eine Schlüsselstellung ein. Bleiben diese aber hinter den Zielvorgaben der IMF-Programme zurück — wie dies von Beveridge / Kelly (1980, S. 213 f.) nachgewiesen wurde —, dann kann die private Investitionstätigkeit zusätzlich negativ beeinflußt werden. Das Unterbleiben von öffentlichen Investitionen ist nicht nur ein negatives Signal für private Investoren (vgl. Diaz-Alejandro 1981, S. 128), sondern führt auch dazu, daß strukturelle Engpässe (die gleichzeitig zu Ursachen der Inflation werden) nicht behoben werden können. Gerade im Rahmen der ‚Angebotspolitik' des IMF wäre auf öffentliche Investitionen dieser Art in der Anpassungsperiode größtes Gewicht zu legen.

b) Länderfallstudien

Es liegen zahlreiche Untersuchungen über die Stabilisierungsprobleme einzelner Länder vor (vgl. z. B. Cline / Weintraub, 1981; Thorp / Whitehead, 1979; sowie die Beiträge in: World Development, Vol. 8, 1980 und Development Dialogue 2, 1980), und in bezug auf einige wenige Länder liegt eine Vielzahl von Untersuchungen vor, die aber auf unterschiedlichen methodischen Wegen die Krisendynamik, die Programmdurchführung, die gesellschaftlichen und ökonomischen Erfolgsbedingungen und den Programmerfolg bzw. -mißerfolg einschätzen. Ein Beispiel dafür ist Peru, das auch weithin als der Modellfall für die Einschätzung der Wirkungen des IMF-Programmpaketes angesehen wird. Obwohl diese Ansicht hier nicht vertreten wird, ermöglicht die Vielzahl von Untersuchungen über die Stabilisierungspolitik in Peru (vgl. vor allem Angell / Thorp, 1980; Cline, 1981; Schydlowski, 1981 und die in diesen Arbeiten zitierten Analysen) generelle Aussagen über die Erfolgsbedingungen von IMF-Programmpaketen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die theoretischen Ansätze zur Analyse der Krisendynamik und der Stabilisierungspolitik differieren stark, und es ist daher auch nicht verwunderlich, daß in den Analysen weder in bezug auf die Handlungsoptionen der peruanischen Regierung, noch in bezug auf Alternativen der Anpassung oder längerfristige Entwicklungsperspektiven des Landes übereinstimmende Einschätzungen erkennbar werden. Mehr noch: die Positionen sind in bezug auf die Grundfragen der Stabilisierung diametral entgegengesetzt. Dies betrifft die Bewertung des Erfolges, die Einschätzung der Anpassungskapazität des Landes, die zentrale Frage, ob und inwieweit eine „übermäßig expansive Nachfrage" reduziert werden mußte, den Charakter der Budget- und Leistungsbilanzdefizite und vor allem die längerfristigen Wirkungen des IMF-Programmes.

Im Gegensatz zu den aggregierten Programmanalysen bzw. den Modellsimulationen ist es aber möglich, in Länderfallstudien zu thematisieren, welche gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Faktoren zur Krisendynamik beigetragen haben und ob nach Ablauf der Programmperiode die gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Voraussetzungen für eine nachhaltige Anpassung und für Strukturreformen günstig sind. Es ist vor allem auch möglich, auf mikroökonomische Determinanten des Anpassungserfolges einzugehen; gerade dies führt dann aber zu gravierenden Unterschieden in der Diagnose der eigentlichen Stabilisierungsprobleme. Dies kann am Beispiel Peru exemplarisch konkretisiert werden.

War die Stabilisierungspolitik der Regierung und des IMF in Peru in den Jahren 1975 - 1979 erfolgreich? Cline (1981) bejaht diese Frage mit dem Hinweis auf die deutliche Verbesserung der Zahlungsbilanzposition, wenn auch andere makroökonomische Leistungsdaten (so die Abnahme des realen BSP pro Kopf der Bevölkerung um 8 Prozent in der Periode 1975 - 1978 und eine Inflationsrate von 57,8 Prozent im Jahre 1978) diese positive Einschätzung schwer begründbar erscheinen lassen. Der einzige Fehler sei es gewesen, daß die Stabilisierungsmaßnahmen nicht früher und entschlossener ergriffen wurden (Cline, 1981, S. 321). Hingegen sehen andere Autoren in diesen makroökonomischen Ergebnissen einen Modellfall des Fehlschlags der klassischen (‚typischen') Stabilisierungspolitik des IMF (vgl. Schydlowski, 1981 und Angell / Thorp, 1980). Nach Schydlowski und Angell / Thorp wurden in Peru alle möglichen Alternativen der Anpassung ignoriert, mit dem Ergebnis, daß die Strukturprobleme des Landes nicht nur fortgeschrieben, sondern noch verstärkt wurden.

Wie ist die Anpassung verlaufen? Die Anpassung kam bemerkenswert schnell zustande — trotz der komplizierten Verhandlungen mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Banken (1976) und mit dem IMF (seit 1977) —, so schnell, daß die Inflation aufgrund der monetären Expansion durch den Devisenzustrom zum eigentlichen Stabilisierungsproblem wurde. Mehrere Faktoren haben dieses Ergebnis bewirkt: die drastischen Importrestriktionen, die Abnahme des BSP durch die harten nachfragepolitischen Maßnahmen, vor allem aber außenwirtschaftliche Faktoren, wie die günstige Kupferpreisentwicklung, aber auch die größere Exportkapazität aufgrund der vergrößerten Kupfer- und Ölproduktion des Landes. Williamson (1980, S. 271) geht so weit, zu behaupten, daß dieses Tempo der Verbesserung der Zahlungsbilanzposition aufgrund der lange geplanten Expansion der Kupfer- und Ölproduktion vorhersehbar gewesen sei und daher durchaus weniger harte Anpassungsmaßnahmen sinnvoll und möglich gewesen wären. Ob der IMF dies hätte wissen können, wie Williamson unterstellt, oder ob Fehler bei der Prognose der Zahlungsbilanzentwicklung gemacht wurden (wie von Dell 1982, S. 610 f. unterstellt), ist weniger wichtig als die Tatsache, daß offensichtlich ein Leistungsbilanzdefizit, das dem Charakter nach zumindest teilweise temporär war, als dauerhaft interpretiert wurde, und zu überaus harten Anpassungsmaßnahmen führte. Die Folge für die peruanische Wirtschaft: "... lasting damage to its economy on account of circumstances that are reversible, through an inability to mobilize balance-of-payments support on a scale sufficient to avoid such damage" (Dell, 1982, S. 611). Irreversibel waren die Schäden, obwohl offensichtlich ein Politikdialog zwischen der Regierung und dem IMF zu realitätsnäheren Zahlungsbilanzprognosen als Grundlage der finanziellen Programmierung hätte führen können.

Wie wurde die Notwendigkeit der harten nachfragepolitischen Maßnahmen begründet? Primär mit der „übermäßig expansiven Nachfrage", die zu hohen Budgetdefiziten, Leistungsbilanzdefiziten und zu einem Vertrauensschwund bei den Kreditgebern geführt hätte; durch drastische kredit- und fiskalpolitische Auflagen sollte diese reduziert werden. Eine differenziertere Analyse zeigt aber, daß die Diagnose durch eine oberflächliche Interpretation von makroökonomischen Daten und durch die Nichtberücksichtigung von realen Faktoren zustandekam. Schydlowski weist detalliert nach, daß "more than two-thirds of the economy had ample supply capacity at the time of the alleged excess demand"! (1981, S. 327). Das heißt aber, daß so drastische nachfragepolitische Maßnahmen nicht notwendig waren, um Kapazitäten für die Produktion von exportierbaren Gütern und von Importsubstituten freizusetzen, wohl aber strukturpolitische Maßnahmen erforderlich waren, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft, um so die Nahrungsmittelimporte reduzieren zu können. Gerade in dieser Phase wäre es notwendig gewesen, die Struktur des Kapitalstocks mit der Nachfrage-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

struktur besser abzustimmen. Die restriktiven Maßnahmen haben aber demgegenüber zu einem dramatischen Einbruch bei den privaten Investitionen geführt, den auch Cline (1981, S. 323 f.) auf die Einengung des heimischen Marktes für Industrieprodukte durch die Stabilisierungspolitik zurückführt.

Es zeigt sich auch, daß die Diagnose „übermäßig expansive Nachfrage" einer näheren Analyse des Budgetdefizits nicht standhält. Eine detaillierte Analyse der Komponenten des Budgetdefizits zeigt, daß die Effekte der Stabilisierungspolitik in den Jahren 1976 und 1977 für 19,3 Prozent bzw. 44,2 Prozent des Budgetdefizits verantwortlich waren (Schydlowski, 1981, S. 331 f.). Das heißt, die Stabilisierungspolitik führte zu geringeren Steuereinnahmen und — bedingt durch die Wechselkursänderung — zu höheren Aufwendungen für den Schuldendienst bei Auslandskrediten; die Stabilisierungspolitik der Regierung hatte schon vor den Vereinbarungen des Landes mit dem IMF die Entwicklung des Budgetdefizites maßgeblich bestimmt, und auf der Basis dieser Größe wurde die Diagnose ‚übermäßig expansive Nachfrage' gestellt. Das Risiko einer Fehleinschätzung der Situation hätte am ehesten durch einen Politikdialog reduziert werden können, um auch Maßnahmen zu planen, die auf eine längerfristige Politik der Strukturreformen orientiert sind.

Sind die kurzfristigen Stabilisierungsprogramme des IMF mit einer längerfristigen Anpassungsstrategie kompatibel? Wird der Übergang zu Outward Looking Policies durch drastische nachfrage- und wechselkurspolitische Maßnahmen gefördert? Eine längerfristige Strategie der strukturellen Anpassung setzt vor allem eine längerfristig orientierte Wechselkurspolitik voraus; durch eine entsprechende Anpassung und Stabilisierung des realen Wechselkurses kann die Reform des Außenhandelssystems unterstützt werden. Wenn nun aber vom IMF gleichzeitig eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs und eine Reform des Finanzmarktes im EL durchgesetzt werden, um den Spar- und Investitionsprozeß nachhaltig zu verbessern, dann können sich bei einer drastischen Beschränkung der Kreditexpansion und einer dadurch bedingten Erhöhung der lokalen Zinssätze (und bei einer unerwartet raschen Verbesserung der Zahlungsbilanzposition wie im Falle Peru) durch Kapitalimporte Aufwertungen des realen Wechselkurses ergeben, die den Übergang zu effizienter Exportproduktion und zu effizienter Produktion von Importsubstituten stören. Im Falle Peru wurden die Bereiche der Importsubstitution auch durch drastische Importbeschränkungen geschützt; die Inflation wurde zum neuen Stabilisierungsproblem. Die Zunahme der kurzfristigen Kapitalmobilität in den 70er Jahren (vgl. Diaz-Alejandro: 1981, S. 128 ff.) ist daher ein wichtiges Datum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für die Handels- und Kapitalverkehrspolitik des IMF; eine Beibehaltung von Kapitalverkehrskontrollen kann daher notwendig sein, um den Prozeß der strukturellen Anpassung nicht zu verzögern. Auch diese Probleme können am ehesten durch einen Politikdialog zwischen IMF und EL angegangen werden.

Die längerfristige Anpassungspolitik des IMF kann allerdings auch durch die Marktstruktureffekte der kurzfristigen Anpassung gestört werden. Die kleineren und mittleren Firmen ohne internationale Finanzverbindungen sind auf die teuren lokalen Kredite des „informellen" Marktes angewiesen; ihre ökonomische Position gegenüber den großen Firmen wird dadurch weiter verschlechtert. Bei bereits starker Oligopolisierung der Märkte, wie dies in Peru auch der Fall ist (vgl. Cline, 1981, S. 323), und bei einer Politik, die zur Einengung des heimischen Marktes für Industrieprodukte führt, verstärkt sich die Tendenz zur industriellen Konzentration und eine Bekämpfung der Inflation wird weiter erschwert. Dadurch werden aber die Grundlagen der "Outward Looking Policies" — vor allem die Bedeutung der Preiskonkurrenz zwischen in- und ausländischen Märkten für die Reallokation der Ressourcen — ausgehöhlt. In Volkswirtschaften mit strukturellen Problemen und gravierenden Marktunvollkommenheiten werden daher strukturbezogene Empfehlungen und Auflagen des IMF von vorrangiger Bedeutung sein.

Es zeigt sich also, daß das ‚typische' Programmpaket des IMF nicht nur erhebliche Feinsteuerungs- und Diagnoseprobleme aufwirft, sondern vor allem Defizite im Bereich der Strukturpolitik aufweist, die nur im Rahmen eines intensiven Politikdialoges aufgearbeitet werden können. Eine Korrektur setzt daher voraus, daß die Dominanz der nachfragepolitischen Maßnahmen zugunsten strukturpolitischer Maßnahmen verringert wird.

c) Modellsimulationen und Modellanalysen

Eine gewichtige Kritik am IMF-Standardpaket kommt aus dem IMF selbst. Werden Strukturmodelle für EL entwickelt, die realitätsnäher sind als das Polak-Modell, und wird in Modellsimulationen untersucht, welche Auswirkungen auf makroökonomische Ziel- und Steuerungsgrößen verschiedene Programme des IMF (Ein-Jahres-Programme und Mehr-Jahres-Programme) dann haben, so ergibt sich, daß "... even a modest extension of the financial programming framework yields a model in which the relationship between the targeted reserve increase and domestic credit is complicated and depends on the structure of the economy" (Khan / Knight, 1981, S. 42). Für die Stabilisierungspolitik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ergibt sich die Konsequenz, daß "... policy-makers cannot 'fine tune' domestic credit ceilings from quarter to quarter or even year to year without having much more comprehensive information about the structure of the economy than they can reasonably be expected to possess." (Khan / Knight, 1981, S. 43). Diese Aussagen sind gewichtig, weil das traditionelle Modell der finanziellen Programmierung als solches in Frage gestellt wird.

Zudem zeigen die Modellsimulationen, daß die Auswirkungen der kurzfristigen Anpassungsprogramme insbesondere auf die Beschäftigungslage schwerwiegender sind als üblicherweise angenommen; sie werden mit der Anpassungskapazität vieler Länder nicht vereinbar sein. Die negativen Beschäftigungseffekte können noch durch deflationäre Erwartungen, im Zusammenhang mit den Programmen selbst, verstärkt werden. Die Ergebnisse der Modellsimulationen zeigen aber auch, daß ein Dilemma bei der Entscheidung über die Anpassungsperiode bestehen kann: einerseits erlauben mittelfristige Programme eine Reduzierung der Anpassungskosten, insbesondere der negativen Beschäftigungseffekte, andererseits nimmt aber das Risiko zu, daß unvorhergesehene Ereignisse und Erwartungsbildungen die Durchführung des Programmes erschweren. Von der Anpassungskapazität des EL wird es aber abhängen, welche Anpassungsdauer realistischerweise gewählt werden muß.

Um die Anpassungskosten (in bezug auf Produktion, Beschäftigung und Verteilung) zu senken, werden daher angebotspolitische Instrumente einbezogen. Die Modellsimulationen (von Khan / Knight 1982) zeigen aber, daß bei Einsatz dieser Instrumente neben der Nachfrage- und Wechselkurspolitik nicht nur eine längere Anpassungsdauer, sondern auch der Einsatz neuer, wenig erprobter, Instrumente notwendig sind, über deren Anpassungskosten a priori kaum Informationen vorhanden sind. Weder über die Effektivität einzelner angebotspolitischer Maßnahmen, noch über die damit verbundenen Kosten der Anpassung ist ausreichende empirische Evidenz vorhanden. Während bei Instrumenten der Nachfragepolitik die Beschäftigung die kritische Variable ist, ist bei angebotspolitischen Maßnahmen die Höhe und die Verteilung des Einkommens die kritische Größe. Abgesehen davon, daß optimale Programmpakete, die Nachfrage- und Angebotspolitiken flexibel und kostenminimierend kombinieren könnten, vorerst nicht praktikabel sind, werden Erwartungsbildungen im Zusammenhang mit der Programmplanung und -durchführung den Erfolg der Programme maßgeblich bestimmen.

Noch härter fällt das Urteil der „Exportpessimisten" (vgl. Ahluwalia / Lysy 1981) und der „Neostrukturalisten" (vgl. Taylor, 1981 und 1982)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

am typischen IMF-Programmpaket aus. Ziel dieser Modellanalysen ist es, die Wirkungen des typischen IMF-Paketes im makroökonomischen Prozeß der EL zu analysieren, indem realitätsnahe Annahmen über die Struktur und die strukturellen Engpässe des EL gemacht werden. Diesen Modellanalysen liegen Konzepte der strukturellen Inflationstheorie zugrunde, die in strukturellen Engpaßfaktoren die Ursache der Inflation sieht; nicht primär die Nachfragedeflationierung, sondern die Beseitigung der strukturellen Engpässe müßte daher bei der Stabilisierungspolitik Vorrang haben.

Werden nun im Rahmen des typischen IMF-Programmpaktes Maßnahmen der Nachfragedeflationierung ergriffen, dann führen die Kreditbegrenzungen nicht nur zu höheren Zinssätzen, die die Investitionsnachfrage begrenzen, sondern haben auch — wie Taylor (1981 und 1982, S. 331 ff.) zeigt — inflationäre Konsequenzen, denn in EL mit unterentwickelter finanzieller und kommerzieller Infrastruktur werden die Firmen durch die Finanzierung des Betriebskapitals eine vergleichsweise große Belastung haben; höhere Zinssätze werden daher im Rahmen der Preisbildung einkalkuliert. Die restriktive Kreditpolitik hat somit nicht nur — wie üblicherweise unterstellt — kontraktive, sondern auch inflationäre Wirkungen. Obwohl diese Effekte kurzfristiger Natur sind, werden die Anpassungskosten weiter erhöht.

Auch die Abwertung der Währung des EL kann Effekte haben, die zu einer weiteren drastischen Erhöhung der Anpassungskosten führen. Die Abwertung hat — neben den inflationären Folgen — kontraktive Auswirkungen (vgl. Ahluwalia / Lysy 1981), wenn die zusätzlichen Exporterlöse kleiner sind als die zusätzlichen Ausgaben für die Importe (beide Größen ausgedrückt in heimischer Währung) und dadurch die aggregierte Nachfrage zurückgeht. Ahluwalia / Lysy zeigen, unter welchen realitätsnahen Bedingungen (in bezug auf Handelsbilanzsalden und Elastizitäten) dies der Fall ist. Die kontraktiven Wirkungen werden durch diese Mechanismen verstärkt und beschleunigen die Verbesserung der Zahlungsbilanzposition.

Diese hier skizzierten Modellanalysen sind keineswegs unumstritten — vgl. etwa die Kritik von Cline (1981, S. 310 ff.) an den Argumenten der „Neostrukturalisten" —, doch haben sie Gewicht auf dem Hintergrund der eigenen Modellsimulationen des IMF, die zeigen, daß die kurzfristigen Anpassungskosten höher sein können als mit der Anpassungskapazität von vielen EL vereinbar. Daraus ergeben sich zusätzliche Argumente für einen längerfristigen und stetigeren Anpassungsprozeß.

Fazit: Die aggregierten Programmanalysen, die Länderfallanalysen und die Modellanalysen zeigen übereinstimmend, daß Stabilisierungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

programme des IMF nur dann mit einer längerfristigen Anpassungspolitik und mit Strukturreformen kompatibel sein können, wenn abrupte Änderungen der aggregierten Nachfrage vermieden werden, wenn die Kapitalbildung aufrechterhalten werden kann, um den Produktionsapparat umzustrukturieren und wenn eine ausgewogenere Einkommenspolitik durchsetzbar ist. Es sind in vielen Fällen daher auch bescheidenere Zahlungsbilanzziele notwendig, um diese Kompatibilität zu erreichen (vgl. Diaz-Alejandro, 1981, S. 136). Harte Konditionen, die mit einer längerfristigen Strukturpolitik kompatibel sind, können nur in einem Politikdialog mit dem EL durchgesetzt werden. Die drastische Verschiebung bei der IMF-Finanzierung in den letzten beiden Jahren zugunsten der Erweiterten Fondsfazilitäten mag als Indiz der Anerkennung dieser strukturellen Notwendigkeiten durch den IMF interpretiert werden.

VI. Strukturanpassungsdarlehen und -programme von Weltbank und IMF: Erste Erfahrungen und Perspektiven

Eine gründliche Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit Erweiterten Fondsfazilitäten liegt nicht vor bzw. ist in bezug auf die Weltbank-Strukturanpassungsprogramme noch nicht zu erwarten Es ist daher auch nicht möglich, definitive Aussagen über spezifische Probleme der Programme und über die Konfliktfelder zwischen den Programmen der beiden Institutionen zu machen. Es lassen sich jedoch aus ersten Stellungnahmen, aus konzeptionellen Studien und aus Informationen über den Umfang der Programme und die Verteilung nach Ländern gewisse Schlußfolgerungen ziehen.

Die Strukturanpassungsdarlehen der Weltbank sollen fundamentale strukturelle Veränderungen in den EL ermöglichen und längerfristig die Krisenhaftigkeit dieser Ökonomien abbauen helfen (vgl. Clausen 1982). Dies soll durch eine umfassende Änderung der wirtschaftspolitischen Prioritäten und auch der ökonomisch relevanten Institutionen in den EL erreicht werden. Wird die Gewährung von Strukturanpassungsdarlehen durch die Weltbank in den Jahren 1980 bis 1982 betrachtet, dann zeigt sich, daß nur wenige Länder, allen voran die Türkei, aber auch die Philippinen, die Elfenbeinküste, Südkorea und Thailand, offensichtlich den Anforderungen der Weltbank in besonderer Weise entsprochen haben (vgl. World Bank: Annual Reports 1980, 1981, 1982). Aber nur einige dieser Länder (u. a. Südkorea und die Elfenbeinküste) haben aus der Sicht der Weltbank eine konsequent angebotsorientierte Wirtschaftspolitik praktiziert (vgl. Marsden, 1981, S. 5). Die Zusagen an die anderen Länder sind offensichtlich auf Erwartungen der Weltbank über eine drastische Politikänderung in diesen Ländern gegründet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krueger (1981[1]) meldet gewichtige Bedenken gegen diese Kreditpolitik an; sie vermißt eine umfassende Angebots- und Exportorientierung der Weltbank-Strukturanpassungskredite, so daß die Programme "... while improving resource allocation at the margin, are consistent with failure to alter overall policy design and implementation" (Krueger, 1981[1], S. 281). Offensichtlich ist die gesamte Kreditpolitik der internationalen Organisationen daran zu messen, ob und inwieweit dadurch "outward-looking policies" durchgesetzt werden können. Die von der Weltbank genannten Ziele der Strukturanpassungsdarlehen (Förderung arbeitsintensiver Investitionen, Anpassung an höhere Energiepreise, Diversifizierung der Exporte und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Reform der Institutionen, des Produktions- und Vermarktungssystems etc.) sind nach Krueger (die seit September 1982 als Vizepräsident der Weltbank für Economics and Research fungiert) offensichtlich zu wenig kohärent und vor allem zu wenig auf die Neuorientierung des Entwicklungsmodells ausgerichtet.

Diese Kritik muß überraschen, weil Wright (als Mitarbeiter der Weltbank) grundlegende Politikänderungen (durch Änderung des Handelsregimes etc.) als ein zentrales Anliegen der Programme nennt (Wright, 1980, S. 21). Die Orientierung der Strukturanpassungsdarlehen auf grundlegende Politikänderungen dürfte auch dazu geführt haben, daß nur eine geringe Zahl von Ländern diese beantragen bzw. erhalten.

Die Weltbank nennt als wesentliche Ursache für die Konzentration ihrer Programme auf nur wenige Länder die Schwierigkeiten vieler Regierungen, politische Unterstützung für Strukturanpassungsprogramme zu finden (vgl. World Bank, Annual Report 1981, S. 70). Offensichtlich sind es die im 'Policy Dialogue' implizierten Auflagen, die eine solche Konsensbildung erschweren. Wenn von der Weltbank davon ausgegangen wird, daß die Programme als Hebel für umfassende Änderungen der Politiken und Institutionen des EL benutzt werden und zudem noch als Katalysator für die externe Finanzierung des EL fungieren sollen (vgl. World Bank 1982, S. 39), dann stellt sich die Frage nach Inhalt und Kohärenz des Strukturanpassungsmodells der Weltbank, das solche drastischen Änderungen rechtfertigen könnte.

Es zeigt sich, daß dieses Modell nicht eindeutig definiert ist. So beinhaltet aus der Sicht der Weltbank „... eine strukturelle Anpassung die Reaktion auf dauerhafte Veränderungen der externen Rahmenbedingungen und sollte von Strukturreformen zur Korrektur unangemessener binnenwirtschaftlicher Maßnahmen unterschieden werden". (Landell-Mills, 1981, S. 18). Demgegenüber sieht Balassa in Strukturanpassungspolitiken Reaktionen der Wirtschaftspolitik auf externe und interne Schocks, mit dem Ziel, den vor den Schocks erreichten Wachs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tumspfad wieder zu erreichen (Balassa, 1982, S. 23). In der wirtschaftlichen Realität des EL ist jedoch die Reaktion auf die Veränderung von Rahmenbedingungen nicht von notwendigen Strukturreformen zu trennen. Zudem ist auch die Unterscheidung von Balassa in externe und interne Schocks („interne Schocks" können z. B. durch eine besonders expansive Fiskalpolitik entstehen) möglicherweise nicht eindeutig, weil externe und interne Schocks durch fundamentale Strukturprobleme in ihren Auswirkungen verstärkt werden. Schließlich kann es aufgrund der Notwendigkeit zu grundlegenden Strukturreformen auch kein Zurück zum 'pre-shock growth path' geben. Die von Landell-Mills (1981) und Balassa (1982) beschriebenen angebotspolitischen Instrumente (Produktionsanreize, Anreize zur Verbesserung des Spar- und Investitionsprozesses; Verbesserung der Effektivität des öffentlichen Sektors etc.) können nur auf der Basis langfristiger Strukturreformen, nicht aber als Reaktion auf Schocks, sinnvoll eingesetzt werden. Langfristige Strukturreformen werden über den (von Balassa genannten) Zeithorizont von 4 - 5 Jahren für Maßnahmen der Strukturanpassung hinausgehen müssen, um erfolgreich zu sein. Sollen Maßnahmen der Strukturanpassung frei von Inkonsistenzen sein, muß auf die strukturellen Probleme des EL adäquat Bezug genommen werden. Nach Geis (1982) genügt es nicht, unterschiedliche Schlüsselfaktoren für strukturelle Anpassung zu definieren. Es zeigt sich deutlich, daß die Weltbank in Diagnose und Therapie noch weit entfernt ist von einer situativen, auf das einzelne Land bezogenen Diagnose bzw. Entwicklung von Therapievorschlägen (Geis, 1982, S. 5). Eine unzureichende Strukturanalyse führt dann aber mit dazu, daß nur bestimmte Länder (und Ländergruppen) überhaupt für solche Programme in Frage kommen.

Besonders auffallend ist, daß bisher nur 2 Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen in bescheidenem Umfang solche Strukturanpassungsdarlehen erhalten haben. Die Nutznießer sind dagegen halbindustrialisierte Länder und primärgüterproduzierende Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen. Dies widerspricht aber der zentralen Aussage der Weltbank, daß gerade die Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen eine langfristige externe Anpassungsfinanzierung benötigen (vgl. World Bank: World Development Report 1981, S. 82).

Als wesentlicher Vorteil dieser Programme gegenüber den Projektfinanzierungen wird immer wieder die schnelle Auszahlungsmöglichkeit genannt (vgl. Wright 1980, S. 21 f.), doch scheint dies nur für Länder zu gelten, die im Politikdialog die Strukturanalysen und Grundorientierungen der Weltbank vorbehaltlos akzeptieren, und auf Grund des höheren Entwicklungsgrades aus der Sicht der Weltbank eine größere Wahrscheinlichkeit des Programmerfolges aufweisen. Die Welt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bank kann daher auf quantifizierte Ziele in Auflagen verzichten und eine Auszahlung in Tranchen in Abhängigkeit vom erwarteten Programmfortschritt vornehmen. Es zeigt sich daher ein bemerkenswerter Unterschied zu den Konditionen des IMF: Die Konditionen der Weltbank sind auf eine Neuorientierung der gesamten Wirtschaftspolitik ausgerichtet und Erfolge werden daran gemessen, ob die Neuorientierung politisch ausreichend gestützt wird, also durchgehalten werden kann und zu den erwarteten mittelfristigen Wirkungen führt. Die IMF-Konditionen hingegen sind weitgehend quantifiziert- trotz der Umorientierung auf eine längerfristige Anpassungspolitik. Es ist offensichtlich, daß dadurch Unterschiede in der Kreditpolitik der beiden Institutionen auftreten können. Übereinstimmung besteht zwischen den beiden Institutionen in der Orientierung der Entwicklungspolitik auf "outward-looking policies", in der Skepsis gegenüber allen Varianten von "inward-looking policies". Gemeinsam ist beiden Institutionen in der Diagnose und Therapie eine Vernachlässigung des spezifischen Anpassungsbedarfs und der Anpassungskapazität des EL.

Es zeigen sich aber auch Konfliktfelder, vor allem dann, wenn durch IMF-Programme Investitionen so eingeschränkt werden, daß sektorale Programme der Weltbank gefährdet werden, oder aber wenn Kreditbegrenzungen des IMF der angebotsorientierten Spar- und Investitionspolitik der Weltbank entgegenwirken. Solche Konflikte könnten nur dann minimiert werden, wenn beide Institutionen ihre struktur- und angebotspolitischen Maßnahmen koordiniert ausgestalten und anwenden, was jedoch aufgrund der unterschiedlichen Ziele und Analysemethoden der beiden Institutionen nach wie vor wenig wahrscheinlich ist. Selbst innerhalb der Institutionen ist eine Konsistenz der Programme — etwa zwischen Projektfinanzierungen und Programmfinanzierungen der Weltbank — schwer herstellbar.

Besonders deutlich zeigen sich Konfliktfelder infolge der IMF-Politik der Kreditbegrenzungen, sofern sie sich auf den privaten Sektor beziehen. Die angebotsorientierte Zinspolitik der Weltbank geht im Gegensatz zum IMF von den Schwierigkeiten aus "... to predict future credit needs, which depend on the rate of increase of real incomes, the rate of inflation, and changes in the income velocity of money. Relatively small errors in forecasting these variables can give rise to large errors in predicting required changes in the money supply. Nor can the inflow of capital be foreseen with any confidence" (Balassa 1982, S. 36). Diese Position ist grundlegend konträr zur kreditpolitischen Praxis der IMF, auch im Rahmen der Erweiterten Fondsfazilitäten, denn der IMF sieht im Modell der finanziellen Programmierung auch ein brauchbares Instrument zur Abschätzung des Kreditbedarfs der Wirtschaft und auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dieser Grundlage werden die Instrumente eingesetzt. Dies hat im Falle von Fehleinschätzungen erhebliche Konsequenzen für das Geldangebot, und es wirkt den längerfristigen angebots- und zinspolitischen Intentionen der Weltbank entgegen, die auf eine Outputerhöhung durch Reallokation der Faktoren ausgerichtet sind, was eine entsprechende Elastizität des Kreditsystems erfordert. Die Politik der Weltbank, Zinsplafonds in EL durch eine dynamische Zinspolitik zu substituieren, kann durch die Wirkung der Kreditbegrenzungen des IMF erheblich gestört werden. Gerade in Ländern, in denen eine Angebotspolitik eine größere Erfolgswahrscheinlichkeit haben wird, also in Ländern mit höher entwickelten Finanzsystemen, kann eine solche Politik des IMF die Strukturanpassungspolitik der Weltbank stören. Das sind aber gerade jene Länder, die Strukturanpassungsdarlehen von der Weltbank bekommen können — und in den vergangenen Jahren auch erhalten haben.

Die Konflikte zwischen dem IMF und der Weltbank können nur durch eine konsequente Weiterentwicklung des struktur- und angebotspolitischen Instrumentariums im Rahmen der IMF-Stabilisierungspolitik und durch eine Vereinheitlichung des Zeithorizontes von IMF und Weltbank bei Strukturanpassungsprogrammen auf mindestens 5 Jahre eliminiert werden. Eine Kompatibilität wird auf absehbare Zeit aber nicht zu erreichen sein. Die Erweiterten Fondsfazilitäten werden nach wie vor auf der Basis der Prämisse vereinbart, daß strukturelle Anpassungen innerhalb von maximal 3 Jahren möglich sind. Auch die Verfahrensweisen des IMF bei Nichterreichen der Leistungskriterien erschweren eine Abstimmung mit der Weltbank. So führte beispielsweise die Nichteinigung des IMF mit der kenianischen Regierung über die Budgetpolitik dazu, daß im 2. Jahr der vereinbarten Erweiterten Fondsfazilität keine weitere Ziehung mehr erfolgte (vgl. Dell / Lawrence 1980, S. 71 f.); dadurch wurde aber auch eine weitere Koordinierung mit der Programmhilfe der Weltbank an Kenia in Frage gestellt.

Die Perspektiven einer zukünftigen Kooperation und Abstimmung der IMF- und Weltbankprogramme sind insgesamt gesehen auf absehbare Zeit nicht günstig. Dies zeigt auch die Einschätzung der Bedeutung angebotspolitischer Maßnahmen in den Stabilisierungsprogrammen durch den IMF. Es ist im IMF unbestritten, daß angebotspolitische Maßnahmen die nachfragepolitischen ergänzen sollten, um die Anpassungskosten senken und zeitlich besser verteilen zu können (vgl. Khan / Knight, 1982). Khan / Knight unterscheiden zwei Gruppen von angebotspolitischen Maßnahmen: Die Gruppe I umfaßt jene Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der Effizienz des Faktoreneinsatzes orientieren (Abbau von Preis- und Wechselkursverzerrungen; Abbau von Han-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

delshemmnissen; Änderung der Steuersysteme; Effizienzerhöhung bei öffentlichen Investitionen, etc.). In bezug auf Maßnahmen der Gruppe I bestehen zwischen der Weltbank und dem IMF auch auf der Ebene der praktischen Programmdurchführung kaum relevante Unterschiede in der Einschätzung.

Hingegen ist der Konsens bei Maßnahmen der Gruppe II, die auf eine Förderung des Wachstumspotentials orientieren (Mobilisierung von Spar- und Investitionsprozessen; Förderung der Infrastruktur, des Humankapitals und der technologischen Innovation) nicht so einfach zu erreichen, wie oben am Beispiel der Zinspolitik dargelegt wurde. Gerade diese Maßnahmen erfordern eine sehr langfristige und stetige Handhabung von Instrumenten; durch fehlsteuernde nachfragepolitische Maßnahmen können sich Entwicklungsrückschläge ergeben. Einzelne Maßnahmen der Gruppe II erfordern zum Teil hohe Investitionen und werden erst längerfristig zu einer Verbesserung der Zahlungsbilanzposition beitragen. Es ist daher ein anderes timing der Anpassungsprogramme notwendig, um zunächst spezifische Strukturanalysen durchführen zu können (vgl. Khan / Knight 1982, S. 714). Die komplexen Probleme, die mit einer Implementierung von Maßnahmen der Gruppe II verbunden sind, beeinflussen sicherlich erheblich die Auswahl der Länder, die für koordinierte IMF/Weltbank-Programme in Frage kommen. Dies könnte auch erklären, wieso koordinierte IMF/Weltbank-Programme auf Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen konzentriert bleiben, die schon über stärker entwickelte Finanzmärkte und Infrastrukturen verfügen.

Die stärkere Nutzung angebotspolitischer Instrumente stößt aber auf einige Schwierigkeiten. Es fehlen ausreichende empirische Befunde darüber, inwieweit angebotspolitische Instrumente überhaupt greifen, inwieweit die Reagibilität des Zinssatzes nach oben institutionell beschränkt ist, wie groß die Zinselastizität in bezug auf den gesamten Sparprozeß ist (also bezogen auf heimische und ausländische Ersparnisse) und welchen Einfluß Erwartungen auf den Investitionsprozeß haben. Der Wechselkurspolitik wird aus diesen Gründen besondere Bedeutung beigemessen, weil dadurch angebotsseitig auf die Produktion von handelsfähigen Gütern hin orientiert und nachfrageseitig eine Dämpfung der heimischen Nachfrage erreicht werden kann. Dennoch setzt auch die Wirksamkeit dieses Instrumentes angebotsseitige Maßnahmen voraus. Es wird daher auch an Konzepten einer angebotspolitisch orientierten Reform der Wechselkurspolitik gearbeitet (vgl. Nashashibi, 1980). Nashashibi weist nach, daß die Wechselkurspolitik im Prinzip vor dem gleichen Dilemma wie die Angebotspolitik in bezug auf Maßnahmen der Gruppe II steht. So zeigt er am Beispiel des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sudan, daß fehlende oder unzureichende Infrastrukturen die Vermarktung eines größeren Angebotes an Exportgütern, das mit Maßnahmen der Gruppe I erreicht werden konnte, blockieren. Die Konsequenz ist, daß "... an exchange rate adjustment under conditions of severe supply constraints must be approached cautiously and, if needed, in stages until the necessary infrastructure expands sufficiently to absorb increases in supply". (Nashashibi, 1980, S. 64). Insbesondere für Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen ist eine langfristige Anpassungsfinanzierung die Voraussetzung, um erfolgreich Angebots- und Wechselkurspolitiken durchführen zu können. Angebots- und Wechselkurspolitik müssen daher auf das Tempo der möglichen internen Strukturanpassung bezogen sein. Crockett (1981) benennt einige Schwierigkeiten des IMF, die angebotspolitischen Instrumente — über Absichtserklärungen hinaus — in den Programmen durchzusetzen. Dies betrifft aber auch Maßnahmen der Gruppe I, wie z. B. Preiserhöhungen für öffentliche Leistungen, da vielfach bei hohen Inflationserwartungen gerade solche Preiskorrekturen sehr erschwert sind (vgl. Crockett, 1981, S. 77).

Fazit: Es zeigt sich, daß eine Koordination von IMF- und Weltbank-Programmen auf vielfältige theoretische, konzeptionelle sowie implementationsbezogene Schwierigkeiten stößt. Von einer kohärenten Strukturanpassungspolitik der beiden Institutionen kann daher noch nicht gesprochen werden. Aus all diesen Gründen dürfte eine Beschränkung der Programme auf Länder mit mittlerem Einkommensniveau auch in Zukunft bestehen bleiben. Aufgrund der Signalwirkung solcher Strukturanpassungsprogramme kann aber auch prognostiziert werden, daß die Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen von den internationalen Kapitalmärkten tendenziell immer stärker abgekoppelt werden.

VII. Schlußfolgerungen

Aufgrund der quantitativ recht geringen Bedeutung der konditionierten Finanzierung von IMF und Weltbank für die Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite der Nicht-Öl-Entwicklungsländer ist die Konditionalität immer stärker zur Hauptaufgabe dieser internationalen Finanzierungsinstitutionen geworden. Die Erhöhung der ausleihbaren Mittel durch Quotenerhöhungen des IMF bzw. Mobilisierung von zusätzlichen Mitteln für die Weltbank ist daher notwendig, um das große Ungleichgewicht zwischen der verfügbaren Anpassungsfinanzierung und der Konditionalität zu beheben.

Zentral ist die Frage, wie die Qualität des Mitteleinsatzes im Rahmen von Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen erhöht wer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den kann. Es wurde im Rahmen dieser Arbeit aufgezeigt, daß dies nur durch eine spezifische Berücksichtigung der Anpassungskapazität und des Anpassungsbedarfs des jeweiligen Entwicklungslandes möglich sein kann, doch setzt dies adäquate und differenzierte Strukturmodelle und Wirkungsmodelle von Anpassungsinstrumenten voraus. Diesbezügliche Defizite wurden im Rahmen dieser Arbeit thematisiert.

Es zeigt sich, daß die bisherigen Ansätze einer Reform der Konditionalität noch nicht ausreichend sind. Der IMF ist in nachfrage- und wechselkurspolitischer Hinsicht vielfach zu interventionistisch, so daß ein 'Overkill' in Entwicklungsländern durch die Anpassungspolitik nicht ausgeschlossen werden kann, wenn Maßnahmen ergriffen werden, die härter als notwendig sind und einen Rückschlag für langfristige Entwicklungs- und Investitionsprogramme bringen. Andererseits ist der IMF zu wenig interventionistisch, wenn es um die Formulierung strukturpolitischer Ziele und den Einsatz von angebotspolitischen Maßnahmen geht. Es wurde gezeigt, daß dies einerseits auf Inkonsistenzen zwischen den kurzfristigen Programmen und der längerfristigen Anpassungspolitik zurückgeführt werden kann, andererseits aber auf die Schwierigkeiten, neben nachfrage- und wechselkurspolitischen Maßnahmen auch angebotspolitische Maßnahmen durchzusetzen. Harte Konditionen auf der Grundlage strukturpolitischer Ziele und des Einsatzes angebotspolitischer Instrumente neben nachfrage- und wechselkurspolitischen können aber nur im Politikdialog mit den Entwicklungsländern formuliert werden, und es wäre bedenklich, wenn vom IMF und von der Weltbank versucht würde, jeweils nur ein spezifisches Entwicklungsmodell durchsetzen zu wollen. Nur durch einen Politikdialog, der ein starkes Gewicht der Entwicklungsländer bei der Formulierung von Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen voraussetzt und gewährleistet, können die Risiken fehlsteuernder Politiken minimiert werden, die zu hohen Anpassungskosten (in bezug auf Produktion und Beschäftigung) und langfristigen Entwicklungsrückschlägen führen.

Harte Konditionen, so definiert, werden unumgänglich sein, um die Anpassungs- und Entwicklungsprobleme der 80er Jahre zu bewältigen. Aus diesen Gründen ist der Vorschlag (von Dell, 1982, S. 604 ff.), das „Modell der Kompensatorischen Finanzierung" zu liberalisieren und zu verallgemeinern, also generell auf die Importe auszudehnen, um einen Ausgleich für die Folgen der Importpreisinflation schaffen zu können, wenig hilfreich, weil erstens das Volumen der möglichen Ausleihungen zu gering ist und weil zweitens niedrigkonditionierte Kredite dieser Art zur Konservierung import- und kapitalintensiver Produktionsstrukturen beitragen können. Auch das von der UNCTAD (1980) gefor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derte „System der internationalen finanziellen Kooperation" ist nicht unproblematisch, da jeder Automatismus der internationalen Finanzierung den Politikdialog über Strukturveränderungen erlahmen lassen dürfte. Hingegen sollte durch mittelfristige Fazilitäten des IMF und durch langfristige Anpassungsfinanzierung der Weltbank (über die derzeit möglichen Strukturanpassungsfinanzierungen von 4 - 5 Jahren hinaus) insbesondere der Spielraum für Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen vergrößert werden, die bisher nur marginal von den bestehenden Formen der Strukturanpassungsfinanzierung profitieren können. Die Konditionalität sollte künftig auch so ausgestaltet werden, daß eine symmetrische Verteilung der Anpassungslasten gefördert wird.

Dies setzt aber auch neue Handlungspotentiale und längerfristige Entwicklungskonzeptionen von IMF und Weltbank voraus. Eine neue Konditionalität muß das Potential der Regierungen von Entwicklungsländern für Strukturveränderungen erhalten und erweitern — und vor allem sicherstellen, daß öffentliche und private produktive Investitionen nicht eingeschränkt werden. Die neue Konditionalität muß sich auf die Formulierung positiver Auflagen zur Strukturtransformation beziehen.

Im Rahmen dieser Arbeit wurde gezeigt, daß eine Koordination zwischen den Strukturanpassungspolitiken von IMF und Weltbank nur bedingt möglich erscheint, vor allem aufgrund der unterschiedlichen Ziele und Aufgaben, der unterschiedlichen Analysemethoden und Kredit- und Rückzahlungsfristen und des unterschiedlichen Gewichts angebotspolitischer Maßnahmen in den jeweiligen Programmen. Eine Koordination aber, die sich als Uniformierung von entwicklungspolitischen Modellvorstellungen versteht, ist gefährlich für die Weltentwicklungsperspektiven, da Kredite zur Strukturanpassung Signalcharakter für das internationale Finanzsystem insgesamt haben und daher das Risiko einer weltweiten Fehlallokation von Kapital zunimmt.

Literatur

Ahluwalia, Montek S. and Frank J. *Lysy:* Employment, Income Distribution, and Programs to Remedy Balance-of-Payments Difficulties, S. 149 - 189, in: Cline and Weitraub, op. cit. (1981).

Angell, Alan and Rosemary *Thorp:* Inflation, Stabilization and Attempted Redemocratization in Peru, 1975 - 1979, S. 865 - 886, in: World Development, Vol. 8, 1980.

Balassa, Bela: The Newly-Industrializing Developing Countries after the Oil Crisis, S. 142 - 194, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 117, No. 1, 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Balassa, Bela, André *Barsony,* and Anne *Richards:* The Balance Of Payments Effects Of External Shocks And Of Policy Responses To These Shocks, Development Centre Studies, OECD, Paris 1981.

Balassa, Bela: Structural Adjustment Policies in Developing Economies, S. 23 - 38, in: World Development, Vol. 10, No. 1, 1982.

Beveridge, W. A. and Margaret R. *Kelly:* Fiscal Content of Financial Programs Supported by Stand-By Arrangements in the Upper Credit Tranches, 1969 - 78, S. 205 - 249, in: IMF Staff Papers, June 1980.

Beveridge, W. A.: Fiscal Adjustment in Financial Programs Supported by Stand-By Arrangements in Upper Credit Tranches, 1978 - 79, An Unpublished IMF Paper, 1981.

Black, Stanley W.: Exchange Policies For Less Developed Countries In A World Of Floating Rates, Seminar Paper No. 53, Institute For International Economic Studies, University Of Stockholm, January 1976.

— The Impact of Changes in the World Economy on Stabilization Policies in the 1970s, in: Cline and Weintraub, op. cit. (1981).

Bray, Jeremy: Escaping from the IMF Straitjacket, S. 46 - 48, in: New Statesman, January 14, 1977.

Clausen, A. W.: The World Bank and International Commercial Banks. Partners for Development. World Bank, Washington, 1982.

Cline, William R.: Economic Stabilization in Peru, 1975 - 78, S. 297 - 334, in: Cline and Weintraub, op. cit. (1981).

Cline, William R. and Sidney *Weintraub* (Eds.): Economic Stabilization in Developing Countries, Washington, D. C. 1981.

Crockett, Andrew D.: Stabilization Policies in Developing Countries: Some Policy Considerations, S. 54 - 79, in: IMF Staff Papers, Vol. 28, No. 1, March 1981.

— Aspekte der Inanspruchnahme von Fondsmitteln, S. 10 - 15, in: Finanzierung & Entwicklung, 10. Jg., Nr. 2, Juni 1982.

Dell, Sidney and Roger *Lawrence:* The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries, New York 1980.

Dell, Sidney: The International Environment for Adjustment in Developing Countries, S. 833 - 842, in: World Development, Vol. 8, 1980.

— On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality, Princeton, New Jersey, International Finance Section, Princeton University, 1981.

— Stabilization: The Political Economy of Overkill, S. 597 - 612, in: World Development, Vol. 10, No. 8, 1982.

Diaz-Alejandro, Carlos F.: Southern Cone Stabilization Plans, S. 119 - 147, in: Cline and Weintraub, op. cit. (1981).

Donovan, Donal J.: Real Responses Associated with Exchange Rate Action in Selected Upper Credit Tranche Stabilization Programs, S. 698 - 727, in: IMF Staff Papers, December 1981.

— Macroeconomic Performance and Adjustment Under Fund-Supported Programs: The Experience of the Seventies, S. 171 - 203, in: IMF Staff Papers, Vol. 29, No. 2, 1982.

Eckaus, Richard S.: Observations on the Conditionality of International Financial Institutions, S. 767 - 780, in: World Development, Vol. 10, No. 9, 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Foxley, Alejandro: Stabilization Policies and Their Effects on Employment and Income Distribution: A Latin American Perspective, S. 191 - 233, in: Cline and Weintraub, op. cit. (1981).

Foxley, Alejandro and Laurence *Whitehead:* Economic Stabilization in Latin America: Political Dimensions-Editor's Introduction, S. 823 - 832, in: World Development, Vol. 8, 1980.

Foxley, Alejandro: Stabilization Policies and Stagflation. The Case of Brazil and Chile, S. 887 - 912, in: World Development, Vol. 8, 1980.

Frank, Andre Gunder: Some Limitations Of NICs Export-Led Growth From A World Perspective, S. 82 - 85, in: ifda dossier 33, January/February 1983.

Friedman, Irving S.: The Role of Private Banks in Stabilization Programs, S. 235 - 270, in: Cline and Weintraub, op. cit. (1981).

Geis, Heinz-Günter: Probleme einer konditionierten Entwicklungsfinanzierung: Das Beispiel der Strukturanpassungsdarlehen der Weltbank, unv. Manuskript, Berlin 1982.

Girvan, Norman: Swallowing the IMF Medicine in the Seventies, S. 55 - 74, in: Development Dialogue, 2, 1980.

Gold, Joseph: Conditionality, Pamphlet No. 31, Washington, D. C., International Monetary Fund, 1979.

Grant, Charles: Don't Call the IMF: It's Running out of Quotas, S. 51 f., in: Euromoney, August 1982.

Guitián, Manuel: Fund Conditionality: Evolution of Principle and Practices, Pamphlet No. 38, Washington, D. C., International Monetary Fund, 1981 (1).

— Die Auflagen des IMF und der internationale Anpassungsprozeß: Die wechselhaften 70er Jahre, S. 8 - 11, in: Finanzierung & Entwicklung, 18. Jg., Nr. 1, März 1981 (2).

— Die Auflagen des IWF und der internationale Anpassungsprozeß: Ein Blick auf die 80er Jahre, S. 14 - 17, in: Finanzierung & Entwicklung, 18. Jg., Nr. 2, Juni 1981 (3).

Heller, H. Robert: Economic Theory And IMF Policies. Comment, S. 279 - 285, in: Monetary Institutions And The Policy Process (Edited by Karl Brunner and Allan H. Meltzer), Vol. 13, Amsterdam 1980.

IDA: IDA In Retrospect, The First Two Decades Of The International Development Association, Washington 1982.

IMF Survey: March 19, 1979; May 1981 (Supplement), February 22, 1982; April 5, 1982; November 1982 (Supplement); February 7, 1983.

IMF: Jahresbericht 1981, 1982, Washington, D. C.

Jeker, Rolf M.: Conditionality and Stand-By Credits of the International Monetary Fund and the Less Developed Countries, S. 34 - 52, in: Außenwirtschaft, 35. Jg., Nr. 1, März 1980.

Khan, Mohsin S. and Malcom D. *Knight:* Stabilization Programs in Developing Countries: A Formal Framework, S. 1 - 53, in: IMF Staff Papers, Vol. 28, No. 1, March 1981.

— — Some Theoretical and Empirical Issues Relating to Economic Stabilization in Developing Countries, S. 709 - 730, in: World Development, Vol. 10, No. 9, 1982.

Kincaid, G. Russell: Konditionalität und Einsatz von Fondsmitteln: Jamaica, S. 18 - 21, in: Finanzierung & Entwicklung, 18. Jg., Nr. 2, Juni 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krueger, Anne O.: Loans to Assist the Transition to Outward-looking Policies, S. 271 - 281, in: The World Economy, Vol. 4, No. 3, September 1981 (1).

— Interactions between Inflation and Trade Regime Objectives in Stabilization Programs, S. 83 - 117, in: Cline and Weintraub, op. cit. (1981) (2).

Landell-Mills, Pierre M.: Kredite zur Strukturanpassung: Erste Erfahrungen, S. 17 - 21, in: Finanzierung & Entwicklung, 18. Jg., Nr. 4, 1981.

Lewis, James: How Jaques de Larosière is Caught in a Crossfire, S. 62 - 71, in: Euromoney, October 1980.

Marsden, Keith: Supply-side Policies in Vogue in the Third World, too. S. 5, in: Report, News and views from the World Bank, September - October 1981.

Morrison, Thomas K.: Structural Determinants of Government Budget Deficits in Developing Countries, S. 467 - 473, in: World Development, Vol. 10, No. 9, 1982.

Nashashibi, Karim: A Supply Framework for Exchange Reform in Developing Countries: The Experience of Sudan, S. 24 - 79, in: IMF Staff Papers, Vol. 27, No. 1, March 1980.

Neu, Carl R.: The International Monetary Fund and LDC Debt, S. 236 - 249, in: Developing Country Debt (Edited by Lawrence G. Franko and Marilyn J. Seiber), New York 1979.

Nowzad, Bahram: The IMF and its Critics, Essays in International Finance No. 146, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, 1982.

Oesterdiekhoff, Peter und Karl *Wohlmuth* (Eds.): The Development Perspectives of the Democratic Republic of Sudan, München 1983.

Polak, J. J.: Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems, S. 1 - 50, in: IMF Staff Papers, Vol. 6, 1957.

Reichmann, Thomas M. and Richard T. *Stillson:* Experience with Programs of Balance of Payments Adjustment: Stand-By Arrangements in the Higher Tranches, 1963 - 72, S. 293 - 309, in: IMF Staff Papers, Vol. 25, No. 1, 1978.

Reichmann, Thomas M.: Die Bereitschaftskredite des Fonds und die Anpassungsprobleme 1973 - 75, S. 38 - 41, in: Finanzierung & Entwicklung, 15. Jg., Nr. 4, Dezember 1978.

Schydlowski, Daniel M.: Comments on Cline (1981), S. 326 - 332, in: Cline and Weintraub, op. cit. (1981).

Senghaas, Dieter: Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, Frankfurt 1982.

Streeten, Paul: A Cool Look at 'Outward-looking' Strategies for Development, S. 159 - 169, in: The World Economy, Vol. 5, No. 2, 1982.

Taylor, Lance: IS/LM in the Tropics: Diagrammatics of the New Structuralist Macro Critique, S. 465 - 506, in: Cline and Weintraub, op. cit. (1981).

— Back to Basics: Theory for the Rhetoric in the North-South Round, S. 327 - 335, in: World Development, Vol. 10, No. 4, 1982.

Thorp, Rosemary and Laurence *Whitehead* (Eds.): Inflation and Stabilisation In Latin America, London und Basingstoke 1979.

UNCTAD: Requirements Of A Comprehensive System Of International Financial Co-Operation. Report by the UNCTAD secretariat. Document TD/B/C. 3/161, June 16, 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Williamson, John: Economic Theory and International Monetary Fund Policies, S. 255 - 278, in: Monetary Institutions And The Policy Process (Edited by Karl Brunner and Allan H. Metzer), Vol. 3, Amsterdam 1980.

Wohlmuth, Karl: Der Staat in peripheren Ökonomien and die transnationalen Konzerne. Interaktionen am Beispiel der Kenana Sugar Corporation, Sudan, S. 554 - 590, in: Rolf Hanisch und Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Staat und Entwicklung, Frankfurt / New York 1981.

World Bank: World Development Report 1981, Washington D. C., August 1981.

World Bank: Annual Reports 1980, 1981, 1982, Washington D. C.

Wright, E. Peter: Weltbankkredite zur Strukturanpassung, S. 20 - 23, in: Finanzierung & Entwicklung, 17. Jg., Nr. 3, September 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Auswirkungen der Ölpreis- und der Zinssteigerungen auf die Entwicklungsländer

Von *Alexander Schubert*, Berlin

I. Zu den Ursachen der Insolvenz von Ländern der Dritten Welt

Bis vor kurzem herrschte trotz kritischer Dissonanzen die Ansicht vor, den verschuldeten Ländern der Dritten Welt drohe keine Zahlungsunfähigkeit. Es wurde entweder auf ihre gestiegenen Export- oder auf ihre internen Anpassungsmöglichkeiten hingewiesen. Inzwischen sind einige hoch verschuldete Länder der Dritten Welt und Osteurpoas nicht nur in einer Liquiditätskrise gelandet, sie sind faktisch insolvent geworden. Ihre Zahlungsunfähigkeit wird zwar vorerst durch die Fiktion von „erfolgreichen" Umschuldungsverhandlungen und dem Versprechen, geeignete Anpassungsmaßnahmen zu treffen, in einem latenten Zustand gehalten; fällige Zahlungen werden refinanziert. Doch eine effektive, langfristig tragfähige Lösung der Verschuldungskrise ist nicht in Sicht.

In zahlreichen Diskussionsbeiträgen ist die Frage aufgeworfen worden, ob die seit 1982 manifeste Verschuldungskrise vieler Entwicklungsländer „innere" oder „äußere" Ursachen habe. Im allgemeinen sind jedoch die gesellschaftlichen Verhältnisse innerhalb der hoch verschuldeten Länder — z. B. das Vorherrschen von undemokratischen Regierungsformen, die hohe Konzentration des Einkommens und des Eigentums, die Marginalisierung breiter Bevölkerungsschichten, usw. — kaum als Krisenursachen untersucht worden. Das Hauptaugenmerk wurde auf die sogenannten „externen" Schocks gerichtet (vgl. z. B. Bell, 1982; Nunnenkamp 1980; 1981). Hierunter fallen sowohl die „Erdölschocks" von 1974 und 1979/80, als auch der „Zinsschock" von 1980/82.

Der vorliegende Beitrag befaßt sich ebenfalls mit den Auswirkungen der erwähnten „Schocks" auf die Entwicklungsländer. Sie werden jedoch nicht als eigentliche Ursache der gegenwärtigen Verschuldungskrise begriffen; ihre Wirkung wird vielmehr relativiert und ansatzweise im Kontext der allgemeinen weltwirtschaftlichen Verflechtung der hoch verschuldeten Entwicklungsländer analysiert. Zunächst sind jedoch einige quantitative Angaben zum Verschuldungsproblem erforderlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Schuldendienst ausgewählter Länder, in Prozent der Exporte

	1980[a] Zinsen	1982[b] Zinsen	Tilgung	Insgesamt	Zum Vergleich: 1981[c] (insg.)
Brasilien	30	45	77	122	58
Argentinien	k. A.	44	135	179	27
Chile	18,1	40	76	116	45
Mexico	k. A.	37	92	129	60
Ecuador	k. A.	30	92	122	22
Kolumbien	k. A.	25	69	94	12
Peru	k. A.	21	69	90	42
Venezuela	k. A.	14	81	95	37
Philippinen	11,6	18	74	91	24
Türkei	26,1	13	55	68	17
Süd-Korea	9,5	11	43	53	16
Thailand	6,4	10	38	48	17

a) Morgan Guaranty Trust: World Financial Markets, März 1980.
b) World Financial Markets, Oktober 1982.
c) OECD: External Debt of Developing Countries, Paris 1981. Diese Zahlen sind mit den obigen Angaben von Morgan Guaranty Trust nicht direkt vergleichbar; sie dienen hier einem annähernden Vergleich.

Obwohl sich Ende 1982 insgesamt etwa 30 Länder im Zahlungsrückstand befanden, stehen vier lateinamerikanische Länder an vorderster Front: Mexico, Argentinien, Brasilien und Chile. Die gesamte Außenverschuldung dieser vier Länder, einschließlich kurzfristiger Schulden, wurde Ende 1982 auf etwa 240 Mrd. Dollar geschätzt. Ende 1981 hatten die internationalen Banken Forderungen gegenüber diesen Ländern in Höhe von 144,9 Mrd. Dollar gemeldet (BIZ, 1982). Zum Vergleich: das gesamte Eigenkapital der 30 größten Banken der USA erreichte 40 Mrd. Dollar; das Eigenkapital der 100 größten Banken außerhalb der USA betrug 120 Mrd. Dollar. Die genannten vier Länder Lateinamerikas schulden also den internationalen Banken einen Betrag, der wesentlich über dem Eigenkapital dieser Banken lag.

Wenngleich die Relation Eigenmittel zu Ausleihungen an Länder der Dritten Welt nur bedingt aussagekräftig ist (u. a. weil darin die stillen Reserven nicht berücksichtigt werden), so gibt sie doch einen Hinweis darauf, daß bei einer eventuellen Zahlungsunfähigkeit eines bedeutenden Schuldnerlandes viele Banken in ihrer Substanz angegriffen würden, zumal die Schuldendienstquoten dieser Länder in den letzten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jahren dramatisch in die Höhe gesprungen sind. Eine von Morgan Guaranty Trust erstellte Statistik ist in diesem Sinne aufschlußreich (vgl. *Tabelle 1*).

Die Zahlen in *Tabelle 1* zeigen, daß im Jahre 1982 mindestens fünf Länder theoretisch mehr als 100 % ihrer gesamten Exporte für Schuldentilgung aufbringen mußten; theoretisch, weil ihre Handelsbilanz negativ — bestenfalls ausgeglichen — war und sie nur zahlen konnten, wenn die fälligen Tilgungen *und* Zinsen teilweise oder vollständig refinanziert wurden. Die Tabelle zeigt aber auch, daß weitere vier Länder sehr nahe bei der Schuldendienstquote von 100 % standen: Zählte man die osteuropäischen Staaten hinzu, die (wie Polen) zahlungsunfähig geworden waren, dann könnte die Liste noch erweitert werden.

Schon vor Veröffentlichung der Morgan-Tabelle wurde in einer Untersuchung der AMEX-Bank auf die Probleme des "cash-flow" der hoch verschuldeten Länder hingewiesen (vgl. AMEX-Bank Review): Die Außenschuldrückzahlungen und Zinsen seien viel höher, als die traditionelle Schuldendienstquote zu erkennen gebe. Während letztere zwischen 1977 und 1981 für alle Entwicklungsländer (ohne OPEC-Überschußländer) nur von 16 % auf 19 % gestiegen sei, würden 1982 die Zahlungen auf die kurzfristigen Schulden fast 50 % der gesamten Leistungsbilanzeinnahmen entsprechen. Unter Berücksichtigung des Schuldendienstes auf die kurzfristigen Schulden habe 1981 der gesamte Schuldendienst dieser Ländergruppe mehr als 175 Mrd. Dollar betragen, also wesentlich mehr als die 69 Mrd. Dollar, die sich unter Zugrundelegung der traditionellen Schuldendienstberechnung (mittelfristige Schulden) errechnen ließen.

Hieraus wurde in dem AMEX-Bericht die Schlußfolgerung gezogen, daß inzwischen der größte Teil der neuen Kredite zur Refinanzierung von fälligen Zahlungen verwendet werde, folglich die Netto-Übertragung von Geld in die verschuldeten Länder ständig zurückgegangen sei. Die steigenden Zinssätze und die Kumulation von fälligen Zahlungen seien deswegen dafür verantwortlich gewesen, daß 1981 die Kreditvergabe an die Entwicklungsländer nur geringfügig über ihren Rückzahlungsleistungen gelegen habe.

Die formelle Zahlungsfähigkeit der hoch verschuldeten Länder der Dritten Welt ließ sich unter diesen Umständen nur dadurch verhindern, daß immer neue Gläubiger gefunden wurden, die bereit waren, uneinbringliche Forderungen als Teil ihrer gesamten Guthaben zu akzeptieren — oder aber, daß die Schulden durch neue Kredite multinationaler Organisationen (wie IWF) getilgt wurden. Die hohe Wachstumsrate des Eurogeldmarktes in den vergangenen Jahren, insbesondere die Kredit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verleihung an die Länder der Dritten Welt, bei stetig sinkenden Nettotransfers, zeigte, daß internationale Banken solche Forderungen in wachsendem Umfang zu ihren Aktiva gezählt hatten. Im Jahre 1982 war jedoch der Punkt erreicht, an dem angesichts eines bestimmten „Länderrisikos", einer stärkeren Überwachungspraxis der nationalen Aufsichtsbehörden und einer Einengung des Interbankenhandels die diesbezügliche Bereitschaft nachzulassen begann.

Es ist nützlich, diesen Abschnitt mit einer theoretischen Reflexion abzuschließen. Wenn wir grob einteilen, können die 50er Jahre als die Phase der schnellen Expansion des Welthandels bezeichnet werden, der Ausdehnung der Warenzirkulation also, oder der *Internationalisierung des Warenkapitals.* Die jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten des Welthandels hatten in den 50er Jahren 7,5 % betragen; sie wurden in den 60er Jahren noch auf 11,9 % gesteigert, um allerdings in den 70er Jahren auf jahresdurchschnittlich 6,5 % abzusinken (eigene Berechnungen nach „Statistische Jahrbücher"). Die 50er Jahre waren goldene Zeiten für das Kapital in den Metropolen: In den USA war die durchschnittliche Profitrate hoch, weil die US-Unternehmen aufgrund überlegener Produktivität der Arbeit in den wichtigsten Weltmarktbranchen Extraprofite erzielen konnten. Voraussetzung zur Realisierung dieser günstigen Bedingungen war die Ausweitung der Absatzmärkte, also Welthandelsexpansion. Schon aus diesem Grunde mußte den politischen Instanzen der USA sehr viel daran liegen — nach der Krise der 30er Jahre, dem Weltkrieg und dem Verlust der Hegemonie Großbritanniens — ihre politische Macht zum Abbau von Handelshemmnissen einzusetzen. Doch auch die anderen kapitalistischen Metropolen hatten ähnlich gelagerte Interessen. Auch in Westeuropa und Japan waren die Gewinnchancen günstig, wenn auch nicht unbedingt aufgrund überlegener Produktivität, sondern wegen vergleichsweise niedriger Kapitalintensität und niedriger Lohnstückkosten. Von der Welthandelsexpansion konnten also alle profitieren, und nicht nur im generellen, vom Theorem der komparativen Kostenvorteile her naheliegenden, sondern in einem spezifisch historischen Sinne: In den 50er Jahren war die Profitrate, wie empirische Untersuchungen in verschiedenen Ländern gezeigt haben (vgl. z. B. Hill 1979), sehr hoch.

Diese Bedingungen erodierten jedoch im Verlauf der 60er Jahre, und zwar durch den Prozeß der *Internationalisierung des produktiven Kapitals,* durch die wachsende Bedeutung der Direktinvestitionen von transnationalen Konzernen. Dadurch wurden die Produktionsbedingungen in den hochentwickelten kapitalistischen Ländern tendenziell angeglichen, jedenfalls schwand schneller als damals ausgemalt der Produktivitätsvorsprung der USA gegenüber Westeuropa und Japan (vgl.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Debatte der 60er Jahre um die „technologische Lücke"). Damit war in den USA ein Rückgang der Extraprofite verbunden, der nur infolge des Mitte der 60er Jahre einsetzenden Vietnam-Booms nicht schon eher, als tatsächlich geschehen, zu einem Rückgang der generellen Profitrate führte.

In den übrigen kapitalistischen Metropolen verlief ein spiegelbildlicher Prozeß: Die Konkurrenz zwischen USA und Westeuropa und Japan zwang die letzteren zu Produktivitätssteigerungen durch neue Produktionsmethoden. Die Folge war in der Regel eine steigende Kapitalintensität, die — sofern sie die Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität überstieg — zur Steigerung des Kapitalkoeffizienten führte. Da mit dem Erreichen der Vollbeschäftigung zugleich auch die Löhne stiegen und die Arbeitszeiten reduziert wurden, nahmen auch die Lohnstückkosten zu. In fast allen entwickelten kapitalistischen Ländern verschlechterte sich folglich — noch auf hohem Niveau — die Rentabilität des Kapitals. Die in dieser Phase einsetzende Beschleunigung der Inflation kann als der monetäre Prozeß gewertet werden, die fallende reale Rentabilität zu kompensieren — was zeitweise auch gelungen ist.

Mit der trotz Inflation rückläufigen Rentabilität des produktiven Kapitals sanken jedoch auch die Investitionsquote (I/Y) und die Akkumulationsrate (I/K) in den entwickelten kapitalistischen Ländern. Dies gab zunächst vor allem zu monetär stark vermehrten Direktinvestitionen gerade in Ländern der Dritten Welt Anlaß, aber auch zur Anlage von nicht investiv verwendeten Mitteln im Bankensytem, dessen Liquidität entsprechend zunahm. Da schon seit Beginn der 60er Jahre und nach der Herstellung voller Konvertibilität der wichtigen Währungen mit den transnationalen Konzernen ein zunächst auf Europa beschränkter Kreditmarkt (Euro-Dollarmarkt) entstanden war, konnten nun die liquiden Mittel aus den entwickelten Ländern — und darüber hinaus seit der ersten Ölpreiserhöhung 1973 die Liquidität der Petrodollar — in einem relativ effizienten internationalen Kreditsystem „rezykliert" werden.

Hiermit war die dritte Phase der Weltmarktentwicklung eingeleitet, die durch die Internatioalisierung nicht nur des Warenkapitals und des produktiven Kapitals gekennzeichnet, sondern auch durch die *Internationalisierung des Kredits* ist. Daraus hätten sich keine besonderen Probleme ergeben, wäre nicht die Ausweitung des internationalen Kreditsystems mit dem Übergang in eine Phase der wirtschaftlichen Stagnation zusammengefallen. Mehr noch, die vermehrte Anlage liquider Mittel als zinstragendes Kapital war nachgerade die Kehrseite der gesunkenen Rentabilität bei produktiven Anlagen — was mit Notwendigkeit in eine Krise einmünden mußte. Denn Zinsen und Tilgun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen können nur gezahlt werden, wenn auch Profite gemacht werden. Dies setzt sowohl entsprechende Produktions- als auch Realisierungsbedingungen voraus, die aufgrund der Entkoppelung von realer und monetärer Akkumulation, von Profit und Zins, von industriellem Konjunkturzyklus und Kreditzyklus nicht gegeben waren.

Die Lage wurde auch noch dadurch verschärft, daß keine politischen Kontrollmechanismen international funktionierten, die geeignet gewesen wären, die Divergenz von realer und monetärer Akkumulation zu beseitigen. Denn angesichts der schon quantitativ ungeheuren Summen akkumulierten Kapitals in Kreditform sind die den politischen Institutionen (Nationalstaaten und internationale Organisationen, wie IMF und Weltbank) zur Verfügung stehenden Mittel eher begrenzt. Die Loslösung der monetären von der realen Akkumulation, die in der ‚pathologischen Elefantiasis' des internationalen Kreditsystems zeigt, scheint nur noch in „... dem schrittweisen Verschwinden in dem schwarzen Loch des Bankenkrachs" (The Economist, 18. 9. 1982) eine Aufhebung finden zu können — die politischen Instanzen dabei hilflos zuschauend, weil ihnen gegenwärtig die Mittel zum abwehrenden Intervenieren fehlen und obendrein die neoliberale Theorie dem Nichtstun zur Rechtfertigung verhilft.

II. Eine Entmythologisierung des Themas der Ölrechnungen

Folgt man der Meinung von offiziellen Publikationen der OECD und anderen internationalen Organisationen, so geht die gewaltige Anhäufung von Auslandsschulden durch die Länder der Dritten Welt vor allem auf die Erhöhung der Ölpreise nach 1973 zurück. Denn gemäß der von diesen Institutionen vertretenen „Spiegelbildtheorie" entspricht der Anstieg des Leistungsbilanzdefizits der erdölimportierenden Entwicklungsländer „spiegelbildlich" der Erhöhung ihrer Erdölrechnungen. Letztere seien zwischen 1973 und 1979 von 8 Mrd. US $ auf 51 Mrd. US $, also um 43 Mrd. gestiegen, was dem Anstieg des Leistungsbilanzdefizits von 7,8 auf 49 Mrd. US $ (OECD: Economic Outlook, Juli 1980, S. 137) gleichkomme.

Dieses Argument erweist sich jedoch bei näherer Betrachtung als nicht stichhaltig — ebensowenig wie z. B. die Berechnungen von Hallwood (1980), der die steigenden Handelsbilanzdefizite der erdölimportierenden Entwicklungsländer allein aufgrund ihrer passiven Handelsbilanz mit den OPEC-Ländern erklären will. Berechnungen des GATT zeigen nämlich, daß das Defizit der Handelsbilanz der Nicht-Erdöl-Entwicklungsländer (einschließlich Mexico und anderen Nicht-OPEC-Nettoerdölexporteuren) vor allem durch das Defizit im Handel mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Handelsbilanzen, nach Ländergruppen und Produktkategorien (in Mrd. US-Dollar, f. o. b.)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Industrienationen							
Alle Waren	− 9	− 51	− 7	− 38	− 34	− 2	− 53
Brennstoffe	−36	−110	−102	−123	−133	−130	−184
Andere Grundstoffe	−27	− 33	− 25	− 38	− 38	− 33	− 41
Industriewaren	53	90	116	115	130	154	170
Nicht-Öl-Entwicklungsländer							
Alle Waren	−15	− 32	− 40	− 29	− 31	− 43	− 62
Brennstoffe	− 4	− 11	− 10	− 12	− 15	− 13	− 21
Andere Grundstoffe	18	25	21	28	35	32	39
Industriewaren	−27	− 43	− 47	− 40	− 46	− 56	− 71
Ölexportierende Entwicklungsländer							
Alle Waren	21	86	55	71	65	47	108
Brennstoffe	37	117	107	128	139	133	190
Andere Grundstoffe	0	− 3	− 5	− 4	− 6	− 7	− 7
Industriewaren	−15	− 26	− 44	− 52	− 64	− 75	− 73

Quelle: GATT: International Trade 1979/80, S. 8.

Produkten der verarbeitenden Industrie verursacht wurde. Während 1979 der Erdölhandel mit 21 Mrd. US $ zum Gesamtdefizit beitrug, stieg das Defizit im Handel mit Industrieprodukten auf 71 Mrd. Dollar. So wie also ständig behauptet wird, die Leistungsbilanzen der Nicht-Erdöl-Entwicklungsländer wären ohne Ölpreiserhöhungen ausgeglichen oder sogar im Überschuß, ließe sich mit ähnlicher Berechtigung das gleiche von den Fertigprodukten sagen, die ja bekanntlich vornehmlich aus den hoch entwickelten Industrieländern importiert werden. Einem Defizit von 21 Mrd. US $ im Handel mit Brennstoffen (Erdöl) stand 1979 ein Überschuß von 39 Mrd. US $ im Handel mit anderen Grundstoffen gegenüber. (Zu weiteren Einzelheiten vgl. *Tabelle 2*).

Angesichts dieser Struktur des internationalen Warenhandels hätte im Grunde frühzeitig vorausgesagt werden können, daß auch fallende Ölpreise die Möglichkeit einer Verschuldungskrise nicht abwenden würden: Den erdöl*im*portierenden Ländern der Dritten Welt konnten sie nur eine geringe Erleichterung verschaffen, während hoch verschuldete erdöl*ex*portierende Länder (Mexico, Nigeria, usw.) nun die Liste der „Problemfälle" erweitern mußten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Verbrauch von Erdölprodukten in erdölimportierenden Entwicklungsländern, 1970 - 1979

	Mill. Tonnen in 1979	Anteil in 1979	Jährliche Veränderungsrate 1970 - 1973	1973 - 1979
Alle Erdölprodukte	298	100	9	5
Petroleum	20	6	3 –	5
Autobenzin	47	16	8	3
Diesel	84	28	10	7
Andere	126	42	10	4
Industrieproduktion[a)]	—	—	9	5

a) Ohne Rohöl- und Erdgasförderung.
Quelle: GATT: International Trade 1980/81, S. 69.

Hier ist darauf hinzuweisen, daß in den Jahren zwischen 1973 und 1979 in den erdölimportierenden Ländern keine echten Einsparungen des Ölkonsums stattfanden; dieser weist für diese Jahre die gleiche Wachstumsrate wie die Industrieproduktion auf (vgl. *Tabelle 3*). Zwar verlangsamte sich das Wachstum des Konsums von Benzin, was unter anderem durch höhere Steuern und zum Teil nur durch Substitution erreicht wurde. Doch diese Einsparungen waren nicht ausreichend, um die Ölimporte merklich zu drücken. Deshalb stellt das GATT wohl zurecht fest, daß „... die Verminderung des Ölkonsums hauptsächlich auf die Verlangsamung der Industrieaktivität zurückgeführt werden kann, während die Maßnahmen zur Öleinsparung eine geringe Rolle gespielt haben" (GATT 1980/81, S. 69).

Die genannten globalen Zahlen werden durch länderspezifische Berechnungen des Morgan Guaranty Trust bestätigt (vgl. *Tabelle 4*): Die erdölimportierenden Länder der Dritten Welt verminderten ihre Erdölimporte erst dann merklich, als die Weltwirtschaft in die Phase der Rezession überging, wobei nicht auszuschließen ist, daß in dieser Phase dann echte Substitutions- oder Einsparungsprozesse stattfanden.

Auch in den Industrienationen wurden trotz der vielgelobten „Weg-vom-Öl-Politik" nennenswerte Einsparungen und Substitutionen im Ölkonsum erst seit der einsetzenden Wirtschaftskrise erreicht (Schubert, S. 134 ff.). Die OPEC erwies sich jedoch als unfähig, ihre eigene Ölproduktion in abgestimmter Weise zu drosseln; da andere Anbieter stärker auf den Markt drangen (Mexico, Nordseeöl), kam es zur bekannten Ölschwemme, die die Preise des Produktes drückte. Für die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Wachstum des BSP und der Ölimporte — Ausgewählte Nichtöl-Entwicklungsländer

	Reales BSP, *Veränderungen in %*		Volumen der Erdölimporte *Durchschnittliche Jahresveränderung in %*	
	1974 - 80 Durchschnitt	1981	1974 - 78	1979 - 81
Argentinien	2,3	2,0	3,3	– 8,8
Brasilien	7,0	3,5	13,4	– 5,4
Chile	3,9	4,7	2,0	– 6,6
Indien	3,4	4,5	12,0	6,6
Elfenbeinküste	5,7	2,0	9,2	3,4
Südkorea	7,3	4,9	15,0	5,1
Philippinen	5,9	3,0	6,6	2,1
Thailand	7,5	6,0	5,0	6,0
Türkei	4,4	2,5	10,0	6,2
12 größere Nicht-Öl-Entwicklungsländer	5,3	3,7	11,5	2,0

Quelle: Morgan Guaranty Trust: World Financial Markets, Mai 1981.

Entwicklungsländer brachte diese Entwicklung durchaus auch Nachteile: Einerseits fielen mit den Ölpreisen auch die Preise der anderen Rohstoffe; andererseits verstärkte sich das Defizit jener erdölexportierenden Länder, die nicht zu den wenigen Überschußländern (wie z. B. Saudi Arabien) gehörten.

Die vielpraktizierte Übung, das Zahlungsbilanzproblem der Entwicklungsländer vorwiegend im Zusammenhang mit den Ölrechnungen zu analysieren, mußte zugleich dazu führen, die drohende Gefahr zu verkennen.

So wurde z. B. im Bericht des Morgan Guaranty Trust vom Mai 1981 auf die „verbesserte Lage" von zwölf hoch verschuldeten Ländern der Dritten Welt hingewiesen, die als Erfolg der „Anpassungsmaßnahmen" an den „zweiten Ölschock" gewertet wurde. Man konstatierte, die Nicht-Öl-Handelsbilanz dieser Länder habe sich aufgrund großer Exportanstrengungen erheblich verbessert, was eine Voraussetzung für den Erhalt ihrer internationalen Kreditfähigkeit sei. Es war daher folgerichtig, wenn knapp ein Jahr später in der entsprechenden Veröffentlichung behauptet wurde, die größeren Nicht-Erdöl-Entwicklungsländer würden von geringeren Ölpreisen direkt profitieren; jede

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Zinssätze für Dollar-Einlagen von 90 Tagen (Eurogeldmarkt)

	1979		1980		1981		1982
Jan.	Juli	Dez.	Juli	Dez.	Juli	Dez.	Juli
10,4	11,3	14,5	9,8	17,7	18,5	13,3	14,7

Quelle: OECD: Financial Statistics, Paris 1982.

Preissenkung müßte der Zahlungsbilanz dieser Ländergruppe „voll zugute kommen". (Morgan Guaranty Trust, März 1982). Erst im August 1982 gab man zu, daß die parallel zu den Ölpreisen um 35 % fallenden Rohstoffpreise den Zahlungsbilanzen der erdölimportierenden Länder der Dritten Welt keineswegs „zugute" kamen und daß sich deshalb die „Anpassung" an den „zweiten Ölschock" schwieriger als erwartet herausstellte.

III. Die Belastung der Entwicklungsländer durch die Zinszahlungen

Nicht nur die Handelsbilanzen der höchstverschuldeten Länder der Dritten Welt waren trotz erheblicher Exportanstrengungen und niedriger Ölpreise nicht aus dem Defizit zu holen; steigende Zinszahlungen fielen zusätzlich ins Gewicht. Denn angesichts der ab 1980 weltweit in den Industrieländern befolgten mehr oder weniger restriktiven Geldpolitik stiegen auch die Euromarktzinsen auf zuvor unbekannte Höhen (vgl. *Tabelle 5*). Der LIBOR-Satz, der noch 1978 unter 10 % lag, stieg zu Beginn 1980 auf fast 20 %, lag 1981 durchschnittlich bei über 15 % und begann erst 1982 wieder zu fallen. So erhöhte sich auch zwischen 1980 und 1982 drastisch der Anteil der Zinszahlungen im Vergleich zu den Exporten (vgl. hierzu *Tabelle 1*).

Steigende Zinszahlungen beruhen natürlich auf mehreren Faktoren. *Erstens* hängen sie von der Höhe der Zinssätze ab, die wiederum im Konjunkturverlauf nach einem bestimmten Muster schwanken. Sie sind in der Regel niedrig zu Beginn eines Aufschwungs und besonders hoch in der ersten Phase der ökonomischen Krise, wenn alle versuchen, drohende Liquiditätsschwierigkeiten oder gar die Zahlungsunfähigkeit mit zusätzlichen Krediten (in der Hoffnung auf bessere Zeiten) zu vermeiden. Zwar sind die Zinsen in ihrer Höhe auch durch politische Entscheidungen von Zentralbanken und Regierungen beeinflußt — z. B. das Zinsniveau von 1981/81 durch die Hochzinspolitik der Reagan-Administration —, diese jedoch orientieren sich an den konjunkturellen Erfordernissen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweitens erhöhen sich die Zinszahlungen mit der absoluten Steigerung des Volumens der Außenschuld. Fatalerweise tendieren gerade in Zeiten der Anspannung in der ersten Phase der Krise sowohl das Volumen der Schuld als auch die Höhe der Zinsen dazu zu steigen, so daß sich die Effekte akkumulieren anstatt sich zu kompensieren.

Drittens stiegen die Zinszahlungen wegen der Verlagerung der Kredite von öffentlichen Institutionen (Regierungen, IWF, Weltbank) zu privaten Banken. Die Zinskonditionen verschlechterten sich für die Schuldner dadurch, daß die Banken kommerzielle Zinssätze berechneten und keine zinsverbilligten Kredite vergeben konnten.

Viertens haben die verschuldeten Länder in den vergangenen Jahren einen ständig steigenden Anteil der Kredite zu variablen Zinssätzen aufgenommen, so daß jede Zinssteigerung sofort durchschlägt.

Schließlich hängen *fünftens* die Zinszahlungen noch vom *spread* auf den LIBOR-Satz ab; dieser variiert mit der Einschätzung der generellen Kreditwürdigkeit eines Landes, so daß gerade die Länder mit sowieso schon großen Schwierigkeiten in besonderem Maße negativ sanktioniert werden.

Genaue Zahlenreihen über die Zinszahlungen der einzelnen Länder, welche den Einfluß der oben erwähnten Faktoren im einzelnen erkennen ließen, stehen nicht zur Verfügung. Hilfreich ist die Aufstellung der AMEX-Bank über die Zinszahlungen aller Entwicklungsländer (ohne „capital surplus oil-exporters") an ihre privaten Kreditgeber, und zwar für kurz-, mittel- und langfristige Schulden (vgl. *Tabelle 6*); Zinszahlungen für Kredite öffentlicher Kreditgeber sind darin allerdings nicht enthalten.

Tabelle 6 bietet zwar einige Interpretationsschwierigkeiten, gegenüber offiziellen Berechnungen über die Last der Zinszahlungen (vgl. z. B. Weltentwicklungsbericht 1982, S. 142) hat sie aber den Vorzug, wesentlich realistischere Daten zu liefern. Dies beruht vor allem darauf, daß auch die Zinszahlungen für die kurzfristigen Schulden berücksichtigt wurden. Für das Jahr 1982 läßt sich ein Zinszahlungs-Nettobetrag in Höhe von 44,5 Mrd. Dollar errechnen, der aus der Summe von 33,6 Mrd. auf alle Bankkredite, plus 19,7 Mrd. für die Zahlungen an die Finanzmärkte, minus 8,8 Mrd. Zinseinnahmen aus eigenen Einlagen resultiert. Daß auch diese Berechnungen nur approximativ sind, wird im AMEX-Bericht indirekt bestätigt. Auffallend ist in der Tabelle der geringe Unterschied zwischen den Zinszahlungen auf die gesamte Schuld bei privaten Kreditgebern und den Zahlungen auf die mittel- und langfristigen Kredite. Da der Anteil der kurzfristigen Kredite an

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Zinszahlungen bzw. Zinseinnahmen der Entwicklungsländer, 1975 - 82 (Mrd. US-Dollar)

	Zahlungen auf die gesamte Schuld bei Privatbanken	Zinseinnahmen für eigene Bankeinlagen[a)]	Zahlungen auf mittel- und langfristige Schulden	
			An alle Kreditgeber	An Finanzmärkte
1975	2,3	1,4	7,7	2,4
1976	3,5	1,2	8,7	3,1
1977	4,5	1,7	10,5	4,1
1978	8,1	3,1	14,5	6,2
1979	15,1	4,9	20,3	10,1
1980	23,8	7,4	28,7	15,5
1981	32,6	9,3	31,6	20,3[b)]
1982	33,6[d)]	8,8[d)]	30,2[c)]	19,7[b), c)]

a) Unregelmäßige Serie 1976 und 1977.
b) Die Schätzungen dieser Spalte enthalten keine privat verbürgten Schulden und Lieferantenkredite (beide sind jedoch in Spalte 3 enthalten).
c) Nur Schulden bis Ende 1980 berücksichtigt.
d) Von Juni 1981 bis Juni 1982.

Quelle: AMEX-Bank Review, Vol. 9, Nr. 4, 1982. Die Anordnung der Spalten ist hier verändert worden.

den gesamten Schulden nach den "cash-flow"-Berechnungen der AMEX-Bank bei etwa 50 % liegt, müßte die obige Differenz eigentlich viel größer ausfallen.

In der Tat käme man bei entsprechenden Berechnungen auf Zinszahlungen in Höhe von 60 Mrd. Dollar. Zählte man noch die Zinsen auf öffentliche Kredite hinzu, dann gelangte man zu Zahlen, die bei über einem Drittel aller Exporte der Dritten Welt (ohne OPEC) liegen.

Die Tendenz der globalen Zahlen wird durch die Angaben zu einzelnen Ländern seitens des Morgan Guaranty Trust bestätigt (vgl. *Tabelle 1*). Es zeigt sich, daß die Zinssteigerungen auf den Euromärkten wesentlich zu den höheren Zinszahlungen der hoch verschuldeten Länder beigetragen haben. Um wieviel läßt sich allerdings nicht genau ablesen.

Wenn man von einer Außenschuld Brasiliens in Höhe von 80 Mrd. Dollar ausgeht und einen durchschnittlichen Zinssatz von 15 % annimmt, dann ergibt das Zinszahlungen von 12 Mrd. Dollar, was etwa 50 % der Warenexporte des Landes ausmacht. Argentiniens Außenschuld liegt vermutlich wesentlich höher als die offiziell anerkannten 37 Mrd. Dollar, so daß verläßliche Zins-Schätzungen nicht möglich sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Zahlen vom Morgan Guaranty Trust deuten daraufhin, daß Argentinien jährlich sage und schreibe fast das Doppelte seiner Exporte als Zinsen und Tilgung leisten muß. Für Chile läßt sich berechnen, daß bei einer Netto-Außenschuld von 15 Mrd. Dollar (1981) und einer Verzinsung von 15 % die Zinszahlungen 2,25 Mrd. Dollar erreichen; das entspräche mehr als 65 % der gesamten Exporte des Landes. (Diese Zahl ist etwas höher als die Angabe von Morgan Guaranty Trust in *Tabelle 1*).

Diese wenigen Zahlenbeispiele zeigen, wie weit offizielle Berechnungen über den Schuldendienst der Länder der Dritten Welt an der Realität vorbeigehen. Wenn die OECD einen Schuldendienst Brasiliens im Jahre 1981 von (nur) 58 % berechnete, dann war das weniger als die Hälfte der Quote, die das Land nach Schätzungen des Morgan Guaranty Trust zu leisten hatte. Zwar beziehen sich diese Zahlen auf verschiedene Ausgangsjahre (OECD: 1981; Morgan Guaranty Trust: 1982), doch da das Exportvolumen Brasiliens in beiden Jahren ähnlich hoch war und 1982 die durchschnittlichen Zinsen nicht höher als 1981 lagen, erscheint mir die Ziffer der OECD als völlig unrealistisch.

Angesichts der aufgezeigten Entwicklungen war es durchaus gerechtfertigt, von einem „Zinsschock" für die Entwicklungsländer zu sprechen. Die hohen Zinssätze auf den internationalen Kreditmärkten ab 1980 führten zu einer zusätzlichen Belastung der bereits hoch verschuldeten Länder. Für Brasilien zum Beispiel hätte 1982 eine Verminderung der effektiven Zinszahlungen (einschl. spread und Provisionen) um nur 5 % in etwa einer Halbierung der Erdölrechnungen entsprochen. Dennoch: der Schuldendienst vieler Entwicklungsländer hatte gegen Ende 1981 solche Dimensionen angenommen, daß selbst eine starke Reduzierung der Zinssätze den meisten verschuldeten Ländern der Dritten Welt allein nicht mehr entscheidend helfen konnte. Deshalb mußten viele von ihnen — allen voran die lateinamerikanischen Hauptschuldner — während des Jahres 1982 trotz der erheblichen Senkung der Zinssätze auf dem Euromarkt nacheinander die Schuldenrückzahlungen einstellen.

IV. Das Problem der inneren Verschuldung der Entwicklungsländer

Obwohl gegen Ende des Jahres 1982 sowohl die Erdölpreise als auch die Zinssätze auf dem Euromarkt gefallen waren, sahen sich die transnationalen Banken nicht in der Lage, die Kredite an die Entwicklungsländer im gleichen Rhythmus der Vorjahre auszuweiten. Nun wurde das Problem des Netto-Transfers von Ressourcen in diese Länder akut. Zur Umschuldung von fälligen Zahlungen und selbst zur Refinanzie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung von Zinszahlungen fanden sich — wie in der Vergangenheit — die Banken bereit (G. Bell; Group of Thirty). Außerdem sprang der IWF ein und genehmigte den zahlungsunfähigen Ländern Kredite in Milliardenhöhe; doch sie waren fast ausschließlich für die Schuldenrückzahlung bestimmt. Schwierigkeiten bereiteten daher die Neukredite: der IWF sah sich gezwungen, auf die privaten Banken Druck auszuüben, damit sie die Kreditmöglichkeiten der verschuldeten Länder nicht völlig einschränkten (vgl. Wall Street Journal vom 11. 1. 1983).

Parallel zu dieser Entwicklung trat aber auch das Problem der inländischen Verschuldung von Unternehmen und des Staates zutage, ein Problem, das bis dahin durch die großzügigen Refinanzierungsmöglichkeiten im Ausland häufig verdeckt geblieben war. Nun wurde klar, daß die in den vergangenen Jahren in vielen Entwicklungsländern verfolgte Wirtschaftspolitik das Entstehen einer *Verschuldungskette* vom Eurogeldmarkt bis hin zu vielen Hunderten von nationalen Unternehmen und Banken erlaubt hatte, eine Kette, die angesichts der jetzigen Refinanzierungsschwierigkeiten auch im nationalen Rahmen zu zerreißen droht.

In mehreren lateinamerikanischen Ländern erreichte der Schuldendienst in ausländischer Währung von einem bestimmten Zeitpunkt an derartige Proportionen, daß sich für die Wirtschaftspolitik der Zwang ergab, einen weiter steigenden Zufluß an ausländischem Kapital zu schaffen. In Brasilien, Chile und Argentinien geschah dies durch eine drastische Erhöhung des inländischen Zinsniveaus, damit bei konstanten Wechselkursen oder „programmierten" Abwertungen, die das Kursrisiko ausschalteten, ausländisches Geld ins Land hineinströmte. Über entsprechende Resolutionen wurden den nationalen Banken ständig steigende Limits der Auslandsverschuldung eingeräumt, die sie ausnutzten, um durch das Zinsdifferential Gewinne zu realisieren. Die im Inland vorherrschenden Zinssätze erreichten in einigen Fällen astronomische Höhen, wie das Beispiel Chile zeigt (vgl. *Tabelle 7,* sowie im Detail M. Tavares, M. David; Ferrer; Quijano).

Doch wurden nicht nur solche „unzivilisierten" Zinssätze als Mechanismus zur Beschaffung von ausländischem Kapital benutzt: Neben der direkten Staatsverschuldung wies der Staat die Staatsunternehmen direkt an, sich im Ausland zu verschulden, selbst wenn diese gar keinen besonderen ausländischen Finanzierungsbedarf hatten. Beispielsweise entfielen 1979 in Mexico auf die staatliche Erdölgesellschaft PEMEX und die staatlichen Elektrizitätsbetriebe je 20 % der öffentlichen Auslandsverschuldung (vgl. Quijano, S. 146), was nur dadurch zu erklären ist, daß die Eurokredite dieser Unternehmen zur Finanzierung des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7

Chile — Zinssätze für kurzfristige Einlagen bei und Ausleihungen von Banken (auf das Jahr umgerechnet)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Nominell						
Einlagen	197	93	62	45	37	40
Ausleihungen	250	156	85	62	46	52
"Spread"	53	63	23	18	9	12
Real						
Einlagen	—	5	18	4	5	28
Ausleihungen	17	39	35	16	12	39
"Spread"	—	34	17	12	7	11

Quelle: Bis 1980: ECLA, Economic Survey of Latin America, 1980, S. 227; 1981: Chile News, Economic and Financial Survey, Nr. 906, Santiago, 1982.

mexikanischen Handels- und Leistungsbilanzdefizits verwendet wurden. Schließlich wurde in Einzelfällen auch die Inlandverschuldung von ausländischen und staatlichen Unternehmen gesetzlich so beschränkt, daß diese gezwungen waren, auf den Eurogeldmarkt zu gehen — ein Mittel, das von Brasilien beispielhaft demonstriert worden ist.

Solange die Kreditaufnahme im Ausland reibungslos ablief, also Tilgungen und Zinszahlungen refinanziert und der restliche Finanzierungsbedarf gedeckt werden konnte, stieg zwar die Staatsverschuldung weiter an, die gesamte inländische Kapitalakkumulation war aber nicht gefährdet. Durch die inländische Kreditaufnahme des Staates stiegen zwar die inländischen Zinssätze, den ausländischen und den staatlichen Unternehmen wurde aber die Kreditaufnahme im Ausland großzügig erleichtert. Da die Kosten ihrer Rückzahlung entweder durch die Stabilisierung der Wechselkurse, durch programmierte Abwertungen oder durch die staatliche Kursrisikoübernahme ("back to back"-Kredite) im voraus bestimmbar waren, entstanden keine unvorhergesehenen Kursverluste.

Die nationalen Unternehmen, die keinen Zugang zum Eurogeldmarkt hatten, profitierten ebenfalls: entweder direkt, weil sie von den staatlichen Instituten Kredit bekamen (Mexico: Nafinsa usw.) oder indirekt, durch staatliche Subventionen, die die hohen Zinsen kompensierten. Wo es weder verbilligte Inlandskredite noch Subventionen gab, profi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tierten die Inlandsunternehmen von der ausländischen Kreditaufnahme auch, denn in dem Maße, wie sich das inländische Bankensystem im Ausland weiterverschulden konnte, war es in der Lage, den inländischen Kunden neue Kredite einzuräumen und/oder ihre Schulden (in Inlands- oder Auslandswährung) zu refinanzieren.

Als jedoch die neue Auslandsneuverschuldung hinter diesen strukturellen Erfordernissen zurückblieb, entstand im Inland — je nach den Dimensionen — eine doppelte Krise: eine interne Verschuldungskrise *und* eine Währungskrise. Einerseits drang zu diesem Zeitpunkt der Staat stärker auf den inländischen Kapitalmarkt, um durch steigende Kreditaufnahme die Mittel für Tilgung und Zinszahlung für inländische und ausländische Schulden aufzubringen. Anderseits wurde der Kreditspielraum der Banken eingeschränkt, weil ihre Refinanzierungsmöglichkeiten bei den transnationalen Banken begrenzt waren. Ihre Mittel für die Refinanzierung der Inlandsschulden wurden geringer, so daß die Unternehmen (und Konsumenten), die sich durch Schulden-"roll-over" am Leben hielten, zahlungsunfähig wurden. Das gesamte Bankensystem wurde in Mitleidenschaft gezogen.

Um welche Dimensionen es sich bei dem staatlichen Schuldendienst handelt, zeigen die Berechnungen von Garcia Munhoz für Brasilien: Allein die Zinszahlungen und durch Wechselkursveränderungen bewirkte Kursverluste auf die externe Verschuldung haben im Jahre 1982 schätzungsweise 2100 Mrd. Cruzeiros erreicht (entspricht etwa 11,5 Mrd. US Dollar). Hierzu kam der interne Schuldendienst, so daß sich ein Betrag ergab, der von 4300 Mrd. Cr (17,1 Mrd. US $) im Jahre 1977 auf 8700 Mrd. Cr (34,8 Mrd. US $) im Jahre 1981 steig und 1982 insgesamt etwa 10 700 Mrd. Cr (43,1 Mrd. US $) ausmachte. Diese Summe entspricht etwa 11,6 % des BSP und über 130 % der vorgesehenen ordentlichen Staatseinnahmen (Garcia Munhoz, S. 71 ff.).

Neben die inländische Verschuldungskrise mußte die allgemeine Währungskrise treten. Denn eine Verlangsamung der ausländischen Kreditaufnahme führt unter den genannten Umständen — und zwar weitgehend unabhängig vom inneren Zinsniveau — bei freien Kapitalverkehr zur (massiven) Kapitalflucht ins Ausland. Diese Kapitalflucht verstärkte die Tendenzen zur Einschränkung des inländischen Kapitalangebots (in Inlandswährung). Da der Schuldendienst des privaten Sektors parallel zum staatlichen Schuldendienst angewachsen war, mußte es zu hektischen Devisenkäufen auf den inländischen Devisenmärkten kommen: sei es, um fällige Schulden zu tilgen und Zinsen zu zahlen, sei es, weil man eine Abwertung befürchtete und entsprechende Sicherungsmaßnahmen treffen wollte; Währungsspekulation

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besorgte den Rest. Den Regierungen blieb dann oft nur noch eine Möglichkeit offen, die eigene Währung drastisch abzuwerten und den freien Kapitalverkehr zu unterbinden. Dennoch erlitt der Staat enorme Verluste, die in Mexico, bei einer öffentlichen Auslandsschuld von (offiziell zugegebenen) 60 Mrd. Dollar und einer 70 %igen Abwertung des Peso ein Äquivalent von 42 Mrd. Dollar erreichten — eine Größenordnung, bei der jeder Staatshaushalt in der Welt aus den Fugen geraten wäre.

So hat Garcia Munhoz völlig recht, wenn er darauf hinweist, daß der verschuldete Staat der Entwicklungsländer nicht nur auf ein genügend hohes Devisenangebot angewiesen ist, um seine Schulden zurückzuzahlen. Er benötigt steigende Kapitalmengen, die ihm der inländische Kapitalmarkt aber nur dann zur Verfügung stellt, wenn die Wirtschaft insgesamt wächst. Das Schuldenproblem läßt sich also keineswegs nur durch ein Wachstum der Exporte lösen, wenn die anderen Sektoren stagnieren oder sogar zurückfallen. Jede Rezession verschärft die inländische Staatsverschuldung und macht die Perspektive für den ausländischen Schuldendienst düster: „Dies bedeutet, daß die Finanzierung der Schulden eine effektive Expansion der Wirtschaft erfordert, die nicht nur zu höheren Importen führt ... Das heißt, die Herausforderung besteht darin, ‚von innen her' zu wachsen" (Garcia Munhoz, S. 86), um so die Ablösung der monetären von der realen Akkumulation durch Beschleunigung des realen Wachstums der Gesamtwirtschaft einzuholen.

Literatur

AMEX Bank Review: LDC Debt Service: A Tighter Cash Flow, Vol. 9, Nr. 4, 1982.

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: Jahresberichte.

Bell, Geoffrey: Debt Rescheduling — Can the Banking System Cope?, in: The Banker, Febr. 1982.

Calverly, John: How the Cash-flow Crisis Flooted the LDCs, in: Euromoney, 1982.

Dell, Sidney; Roger *Lawrence:* The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries, New York 1980.

Economic Commission for Latin America: Economic Survey of Latin America.

Ferrer, Aldo: El monetarismo en Chile y Argentina, in: Comercio Exterior, Vol. 31, Nr. 1 und 2, Mexico 1981.

GATT: International Trade 1979/80 und 1980/81, Geneva 1980, 1981.

Group of Thirty: Risks in International Bank Lending, New York 1980.

Garcia Munhoz, Dercio: Controle das Taxas de Juros — A viabilidade de compatibilizacao com o financiamento da divida externa e da divida publica interna, UNB — Depto. Economia, Brasilia 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hallwood, Paul: Oil Prices and the Third World Debt, in: Quarterly Review, National Westminster Bank, Nov. 1980.

Hill, T. P.: Profits and Rates of Return, Paris: OECD 1979.

Morgan Guaranty Trust: World Financial Markets, 1980; 1982.

Nowzad, Bahram; Richard C. *Williams:* External Indebtedness of Developing Countries, IMF, Occasional Papers, No. 3, 1981.

Nunnenkamp, Peter: Ausmaß, Ursachen und Lösungsansätze der internationalen Verschuldungssituation von Entwicklungsländern, Kieler Sonderdrucke, 1980.

Ders.: Die Auswirkungen externer Schocks auf die internationale Verschuldung von Schwellenländern nach 1973 — am Beispiel Brasiliens, Südkoreas und der Türkei, Kieler Sonderdrucke, 1981.

Pichler, J. H.: External Public Debt of Developing Countries and Financial Readjustment Patterns after two "Oil-Price-Shocks", Preprint 7, International Institute for Environment and Society, Science Center Berlin, Berlin 1982.

Tavares, Maria da Conceicao; Mauricio Dias *David:* A Economia Politica da Crise. Problemas e impasses da politica economica brasileira, Rio de Janeiro 1981.

OECD: External Debt of Developing Countries, Paris 1981.

OECD: Financial Statistics, Paris 1982.

OECD: Economic Outlook, Paris 1982.

Quijano, José Manuel: México. Estado y Banca Privada, Mexico 1981.

Schubert, Alexander: Erdöl. Die Macht des Mangels, Berlin 1982.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, lfd. Jahrgänge.

Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1982, Washington, D. C. 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zu dem Vortrag: Die Auswirkungen der Ölpreis- und der Zinssteigerungen auf die Entwicklungsländer (A. Schubert)

Von *Hans-Peter Nissen,* Paderborn

I. Vorbemerkungen

Mit den 80er Jahren scheint eine Entwicklungsdekade angebrochen zu sein, die die bisherigen in einer besonderen Weise in den Schatten stellt: Die Verschuldung der (einiger) Entwicklungsländer hat mit bisher beispielloser Dynamik zugenommen. Wird diese Entwicklung über die ganze Dekade der 80er Jahre anhalten, anhalten können?

Der Tatbestand, daß es Schuldner und Gläubiger gibt, ist so alt wie die Geld-Wirtschaft. Das Phänomen, daß ganze Länder zu Schuldner- bzw. Gläubigerländern werden, ist aber erst das Resultat zunehmender weltwirtschaftlicher Verflechtung. Die liberale Ökonomie differenziert beide Ländergruppen in sogenannte „werdende" und „reife" Gläubiger- respektive Schuldnerländer.

Die Frühphase eines *Schuldnerlandes* ist durch ein Leistungsbilanzdefizit gekennzeichnet. Investitionsgüter werden gegen Kredit importiert. Die Investitionen reifen heran und erlauben schließlich über Exportüberschüsse die Zinsen und Tilgungen zu leisten. Die Frühphase des „Werdens" ist bei einem *Gläubigerland* dadurch gekennzeichnet, daß es seine Kapitalexporte durch eine aktive Leistungsbilanz finanziert. Im Reifestadium kann es sich Leistungsbilanzdefizite, d. h. einen Importüberschuß leisten und diesen mit dem Rückfluß an Zinsen und Kapital ausgleichen; das reife Gläubigerland genießt seinen Status als *internationaler Rentner*[1].

Im Zeitalter des Imperialismus wurde dieses Phänomen von Lenin etwas verkürzt in folgende Feststellung gekleidet: „Die Welt ist in ein Häuflein Wucherstaaten und in eine ungeheure Mehrheit von Schuldnerstaaten gespalten[2]." An die OPEC-Gläubigerländer konnte Lenin

---

[1] Vgl. z. B. *E. Schneider:* Zahlungsbilanz und Wechselkurs, Tübingen 1968, S. 58/59.

[2] *W. I. Lenin:* Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus (Auflage 1951), Berlin 1951, S. 109.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

natürlich genauso wenig gedacht haben, wie an die soizalistischen Schuldner des Ostblocks.

Von den Schuldnerstaaten befinden sich die in diesem Punkte fortgeschrittensten Entwicklungsländer an der Schwelle tiefer Finanzierungskrisen, unfähig, die eingegangenen Verpflichtungen der Zins- und Tilgungszahlungen einzuhalten. Den Gläubigern droht nicht nur die erwartete Rente auszubleiben, sie stehen vielmehr am Rande desselben Finanzierungslochs und müssen aufpassen, daß ihre Schuldner nicht hineinstürzen und sie selbst mitgerissen werden, denn „... der Gläubiger hängt mit dem Schuldner dauerhafter zusammen als der Verkäufer mit dem Käufer“[3].

II. Mögliche Entwicklungen

Szenario 1:

Die Gefahr wird sichtbar, daß Gläubiger wie Schuldner im Finanzierungsloch versinken — und das vielzitierte ‚Gespenst‘ geht (erneut) um, den Kapitalismus (endgültig) zu begraben.

Bislang jedoch schlägt dieser dem Gespenst noch immer ein Schnippchen: Kaum taucht ein Finanzierungsabgrund auf, ist er schon wieder an eine andere Stelle verlegt.

Szenario 2:

Die Schuldner stürzen in den Abgrund, die Gläubiger sind betroffen und tragen Trauer.

Parallelen zur Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre werden deutlich. Die Erfahrungen Deutschlands aus dieser Zeit mögen die Gefahren illustrieren: Deutschland, hochverschuldet mit Reparationszahlungen aus dem Ersten Weltkrieg (die übrigens bei regelmäßiger Tilgung im Jahre 1986 abgezahlt wären) finanzierte seinen Schuldendienst durch Aufnahme lang- aber überwiegend sogar kurzfristiger Kredite aus den USA. Sie reichten über die Reparationsleistungen hinaus zur Förderung des inländischen Konsums und zu inländischen Investitionen. Da das Ausland die Reparationen in diesem Sinne selbst finanzierte, konnte die deutsche Wirtschaft unbelastet in die 20er Wachstumsjahre starten und das Ausland selbst mußte auch keinen deutschen Exportüberschuß abnehmen, der allein eine reale Tilgung hätte leisten können, dort — im Ausland — aber unliebsame Beschäftigungseffekte hervorgerufen hätte.

---

[3] *G. Schulze-Gaevernitz:* Britischer Imperialismus und englischer Freihandel zu Beginn des 20. Jahrhunderts, Leipzig 1906, S. 122.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zwar haben die Entwicklungsländer von heute keine Reparationen zu zahlen, doch der Kapitaldienst auf einen nicht unerheblichen Teil ihrer Auslandsschulden ist *de facto* ähnlich zu beurteilen:

— Ein Teil der Kapitalimporte der Entwicklungsländer ist in unproduktive Anlagen investiert worden, ob aus eigenem Verschulden oder aufgrund falsch verstandenen Geschäftssinns der Lieferanten ist dabei unerheblich; erheblich aber ist der Tatbestand, daß diese Investitionen zur Rückzahlung der für sie aufgenommenen Kredite ausfallen.

— Ein Teil der Kapitalimporte ist zwar produktiv angelegt und insofern prinzipiell geeignet, den entsprechenden Kapitaldienst zu erwirtschaften; aber insoweit seine Produktion auf den Weltmarkt ausgerichtet ist, stoßen zumindest einige der Exporte auf zunehmend schärfer werdende Handelshemmnisse seitens der potentiellen Abnehmer — Ausdruck der von diesen befürchteten negativen Beschäftigungseffekte.

— Ein Teil der Kapitalimporte wird benötigt, um sinkende terms of trade auszugleichen; der reale Gegenwert ist gleich Null.

— Ein Teil der Kapitalimporte muß direkt die erhöhten Zinsen bedienen; der *circulus vitiosus* der Verschuldung ist perfekt.

Eine ‚Kreditspirale' ist in Schwung gekommen, die sich beschleunigt in ein sich selbst tragendes Wachstum zunehmender Verschuldung hineindreht. Allzu abrupte Bremsmanöver könnten die Weltwirtschaft durchaus „ins Schleudern" bringen und in einer Katastrophe enden — mit unübersehbaren Konsequenzen auf die Entwicklung auch der politischen Systeme, wie das historische Beispiel Deutschland ebenfalls illustriert.

Szenario 3:

Verschuldungsprobleme und Finanzierungslöcher geben Anlaß zu umfangreichen Erdarbeiten; gefährliche Abgründe werden zugeschüttet, ein neuer Entwicklungsweg wird trassiert.

Sowohl das nationale als auch das internationale Währungs- und Finanzierungssystem können verändert werden, um die Probleme zu meistern. Vielleicht reicht angesichts der Krisensituation der wirtschaftspolitische Wille der einzelnen Nationalstaaten zur Übertragung nationaler Kompetenzen beispielsweise auf nationale Finanzierungsfonds — oder eine noch zu schaffende internationale Weltzentralbank. Der erste Vorschlag zielt auf eine Förderung der internen Finanzierungsmöglichkeiten ab, der zweite Vorschlag wäre geeignet, die internationale Liquidität zu begrenzen. Die Weltzentralbank könnte insti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tutionell aus dem IWF hervorgehen. Sie könnte gleichsam Schuldner wie Gläubiger vom drohenden Kollaps befreien, indem sie von beiden die Forderungen und Verbindlichkeiten (weitgehend oder doch teilweise) übernimmt. Einmal etabliert wäre sie dann in der Lage, zukünftig die Weltliquidität und damit das globale Kreditvolumen wirksam zu kontrollieren.

Beide Vorschläge werden von der Hoffnung getragen, daß soziale Systeme lernfähig sind und sich problemorientiert weiterentwickeln, auch wenn dies nur über reale Krisen geschehen mag.

Szenario 4:

Ein abgeklärter Blick auf den Straßenzustand wirkt beruhigend: Die vermeintlichen Finanzierungsabgründe entpuppen sich bei genauem Hinsehen als kleinere Schlaglöcher auf dem Wachstumspfad, wie sie bei stärkerem Verkehr hin und wieder auftreten; ein Warnschild am Straßenrand läßt die vorbeifahrenden Gläubiger Obacht geben und vermindert vorübergehend das Tempo des Kreditflusses.

In der Tat hatten fast alle heutigen Industrieländer Verschuldungsprobleme in bestimmten Entwicklungsphasen. Verschuldung ist geradezu eine Begleiterscheinung der Entwicklung. Die Finanzierungskrisen einiger Länder führen zu keinem globalen sondern höchstens zu einem regionalen Phänomen; sie werden sich nach erfolgter Umschuldung und wirtschaftspolitischer Korrektur bestimmter Fehlentwicklungen wieder auflösen. Das internationale Finanzierungs- und Währungssystem wird die Probleme elastisch abfedern und lokal begrenzt halten. Die Schlaglöcher werden repariert, der Wachstumspfad wird ausgebaut. Die "Euro-banker" löffeln ihre versalzene Suppe aus und lassen den Tisch neu decken; danach: "business as usual".

III. Folgerungen

Welches dieser vier Szenarien der Finanzierungskrise zwischen Nord und Süd ist das realistischere, was haben sie mit dem Thema „Auswirkungen der Ölpreis- und der Zinssteigerungen auf die Entwicklungsländer" zu tun?

Alexander Schubert hat sein Thema sozusagen um einen Untertitel ergänzt: „Anmerkungen zur Verschuldungskrise der Dritten Welt". Schnell zeigt sich, daß dieser vermeintliche Appendix zum eigentlichen *corpus delicti* wird — vom berühmten roten Faden sorgfältig umwickelt. Das eigentliche Thema wird mithin wie eine „Puppe in der Puppe" verpackt: Ölpreis- und Zinssteigerungen sind eingehüllt in die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

globale Verschuldungsproblematik und diese in die allgemeine Entwicklung der kapitalistischen Weltwirtschaft. Die innere Puppe ist nun nicht das Herzstück der Familie, um das sich alles dreht, sie ist vielmehr nur die kleinste und d. h. unbedeutendste Teilstück. Mithin können von ihr auch keine wesentlichen Auswirkungen ausgehen, vielmehr ist sie im ursächlichen Sinne das Kind der großen Eltern. Die Integration der Entwicklungsländer in den kapitalistischen Weltmarkt erfolgte über die historischen Stadien der Internationalisierung des Warenkapitals, des produktiven Kapitals und des Kredits. Eingebunden in diese Sequenz ist die Entwicklung der jeweils zugehörigen Preise.

Referent sowie Koreferent stehen den extremen *Szenarien 1 und 4* wohl gleicherweise skeptisch gegenüber. Die „Gespenstergeschichte" mögen beide nicht so recht glauben, der „unsichtbaren Hand" der Kreditmärkte nicht so recht vertrauen. Ihr Standort ist eher charakterisiert durch die gemeinsame Befürchtung des Eintretens des *Szenarios 2* bzw. der gemeinsamen Hoffnung auf die Überwindung der Krise à la *Szenario 3.*

Ein gemeinsamer Standort jedoch heißt noch nicht eine identische Perspektive: Ein Blick durchs Fernglas bringt andere Strukturen zu Tage als ein Blick durch die Lupe: Auf die zehn größten Schuldnerländer der Dritten Welt konzentrierten sich 1980 ca. 70 % der privaten Kredite. Diese Länder sind daher auch nahezu exklusiv mit den Zinssteigerungen belastet. Lediglich acht Länder mit fortgeschrittener Industrialisierung und ohne eigene Energiebasis hatten allein 50 % der durch den Ölpreisanstieg hervorgerufenen Mehrbelastung zu tragen. Ist das Verschuldungsproblem nicht also doch eher ein individuelles Länderproblem als ein globales Phänomen? Waren die Ölpreissteigerungen nur ein wenig zusätzliches Wasser auf eine schon kräftig rotierende Kreditschöpfungsmühle *oder* waren sie die bestimmende Kraft die die Mühle erst richtig in Schwung brachte?

Diese zweite weitverbreitete These wird von Schubert als Mythos entlarvt, ja gewissermaßen als bürgerliche Dolchstoßlegende der weltwirtschaftlichen Rezession hingestellt: „Wäre also die Import- und Exportstruktur von Industriewaren nicht so drastisch zu Gunsten der Industrieländer verschoben, hätten selbst bei gestiegenen Ölpreisen die Nichterdölländer der Dritten Welt in der Periode von 1973 bis 1979 jedes Jahr einen hohen Handelsbilanzüberschuß gehabt." Schuberts Tabelle 2 bestätigt zunächst, daß die Defizite der Nichtöl-Entwicklungsländer absolut gesehen in der Ölbilanz erheblich geringer sind als in der Bilanz industrieller Fertiggüter. Eine dynamische Interpretation der dort vorgelegten Zahlen ergibt jedoch, daß sich die negative Ölbilanz der Nichtöl-Entwicklungsländer im Zeitraum von 1973 bis

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1979 mehr als verfünffacht hat, während der negative Saldo der Industriegüterbilanz sich weniger als verdreifachte. Während die Ölbilanz im wesentlichen durch die Preiskomponente aufgebläht ist, kommt bei den Industriegütern auch die Mengenkomponente ins Spiel. Übersehen wird dabei auch, daß der Ölpreiseffekt in allen Teilbilanzen der Leistungsbilanz direkt oder indirekt enthalten ist. Die Ölpreissteigerungen bewirken terms of trade Effekte, sie haben Auswirkungen auf das Import- und Exportvolumen, ja schließlich auch auf wirtschaftspolitische Maßnahmen, die dann ihrerseits die Leistungsbilanz beeinflussen. Brasilien hatte beispielsweise allein im Jahre 1974 eine terms of trade-Verschlechterung in Höhe von 3 % des Bruttoinlandsproduktes zu verzeichnen; diese Verschlechterung war zu dreiviertel auf die Ölpreissteigerungen zurückzuführen[4].

Natürlich ist dennoch Vorsicht geboten, die Ölpreissteigerungen für die weltwirtschaftliche Rezession allein oder weitestgehend verantwortlich machen zu wollen. Es haben wohl eher Politiker als Wirtschaftswissenschaftler versucht, der OPEC diese Hauptverantwortung zu übertragen. In der Tat war das Weltwährungssystem ja bereits vorher zusammengebrochen und die überhitzten Industrieländer-Konjunkturen wurden ebenfalls bereits vorher auf Bremskurs gebracht. Die eingeführten Maßnahmen haben u. a. auch deshalb nicht richtig begriffen, weil sie durch den externen Schock der Ölpreissteigerungen empfindlich in ihrer Wirkung gestört waren. Die Ölpreissteigerung schuf mit einem Schlag riesige Verschuldungsprobleme — also Gläubiger- und Schuldnerländer —, ohne daß sich in der realen Welt viel verändert hätte; genau hierdurch erfolgte die „Abkopplung der monetären von der realen Entwicklung". Das internationale Bankensystem konnte dank der OPEC-Plus nicht nur das recycling lösen, sondern darüber hinaus weitere Kredite schöpfen.

„Fallende Ölpreise werden die Möglichkeit einer Verschuldungskrise nicht abwenden, sondern eher noch verstärken." Ob man sich dieser These Schuberts anschließen kann, muß etwas differenzierter analysiert werden, als es ein flüchtiger Blick auf die Handelsbilanzen der Entwicklungsländer gestattet. Eine Ölpreisreduzierung hätte zur Folge, daß die OPEC-Plus-Länder geringere Überschüsse bzw. Defizite in ihren Handelsbilanzen zu verzeichnen hätten und ihre daraus gespeisten Kapitaleinlagen bei den Euro-Banken abnähmen. Das geringere Kreditvolumen dürfte auf eine ebenfalls sinkende Kreditnachfrage stoßen, da sich spiegelbildlich die Handelsbilanzdefizite in den erdölimportierenden Ländern verringern. In eine gewisse Engpaßsituation

[4] *B. Balassa:* The Newly-Industrializing Developing Countries after the Oil-Crisis, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 117, 1981, S. 142 - 194.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gerieten lediglich die hoch verschuldeten Ölexportländer, die keinen Kapitalüberschuß zu verzeichnen haben (OPEC-Minus). Bei ihnen würde sowohl der Kreditbedarf steigen als auch die Fähigkeit zum regulären Schuldendienst abnehmen. Insbesondere diese Länder — wie z. B. Mexiko, aber auch Venezuela — haben einen Großteil ihrer Probleme auch selbst zu vertreten:

— Der Ölrausch der siebziger Jahre veranlaßte sie häufig, ja allzu häufig, zu unüberlegten und überdimensionalen Investitionen in Milliardenhöhe.

— Ihr Wirtschaftssystem hängt weitgehend von den Erdöleinnahmen ab; der Wettbewerb der inländischen Unternehmungen ist häufig auf den „Markt staatlicher Subventionen" begrenzt, wo es um die Verteilung der Öleinnahmen geht.

— Diese unternehmerische „Rentnermentalität" korrespondiert (folgerichtig) mit dem Fehlen eines effizienten Steuersystems.

Zu klären bliebe allerdings, ob und inwieweit geringere Ölpreise in den Industrieländern zu steigenden Wachstumsraten führen könnten, wodurch dann auch die Nachfrage nach Entwicklungsländerimporten entsprechend anstiege. Sollte die Unterbeschäftigung in den Industrieländern jedoch primär ein strukturelles Problem sein, wofür sich viele Anzeichen finden, so dürften sinkende Erdölpreise nur marginal zu einem neuen Aufschwung beitragen. Wie fallende Ölpreise allerdings die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer noch verstärken sollen, bleibt ungeklärt[5].

Der kritische Blick durch die Lupe auf einige Details sollte jedoch den Blick für größere Zusammenhänge nicht verdecken. Schubert hat insbesondere mit seiner Analyse der „Verkettung von innerer und äußerer Verschuldung" und den Ausführungen über Brasilien eine außerordentlich wichtige Untersuchungsperspektive aufgezeigt. Die üblicherweise vorgenommene pauschale Gegenüberstellung von Gläubiger- und Schuldnerländern bleibt unbefriedigend, da auf diesem hohen Aggregationsgrad zuviele und zu wichtige Informationen verlorengehen. Wird die externe Verschuldung *eines* Landes auf ihre *internen* Auswirkungen heruntergelotet, ergibt sich sofort eine Fülle außerordentlich interessanter Fragestellungen, wie:

— Wer in den Entwicklungsländern hat die Kredite eigentlich aufgenommen?

— Wie wurden sie im Inland transformiert?

— Zu welchen Zwecken wurden sie verwendet?

[5] Vgl. Handelsblatt vom 24. 11. 1982, S. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Welchen Einfluß hatten die Kredite auf die monetäre Sphäre (Entwicklung von Kapital- und Kreditmärkten) einerseits, auf die reale Sphäre (Produktionsstruktur, Wachstum, Gütermärkte) andererseits?
— Wem floß letztlich und letztendlich der Nutzen zu, welchen Einfluß haben die aufgenommenen Kredite auf die interne Einkommensverteilung, usw.

Die Beantwortung dieser und ähnlicher Fragen erfordert erhebliche empirische Forschung. Schubert hat sich mit seiner Verkettungsanalyse zunächst im wesentlichen auf Beziehungen zwischen externen und internen Kreditmärkten beschränkt. Doch die weiterführenden Fragestellungen lassen sich aus seinem Ansatz problemlos deduzieren.

IV. Offene Fragen

Einige Fragen bleiben offen, wie beispielsweise:

— Welche politischen Konsequenzen auf der internationalen Ebene sind zu gegenwärtigen, wenn die Verschuldungskrise in einigen Entwicklungsländern akut wird und diese den Schuldendienst einstellen müssen? Gestattet die Situation es den Schuldnerländern, sich zu einem „Schuldnerkartell" zusammenzuschließen oder werden die Schuldnerländer jetzt auch politisch stärker abhängig von ihren Gläubigern?
— Welche internen politischen Konsequenzen sind in den hochverschuldeten Entwicklungsländern zu gegenwärtigen? Wird man eine austerity-Politik verfolgen, um durch die Reduktion von Importen Mittel für den Schuldendienst freizusetzen?
— Wie sollen die Entwicklungsländer wirklich von ihrer hohen Verschuldung herunterkommen? Wären die Gläubigerländer angesichts ihrer eigenen Beschäftigungsprobleme bereit, sich wie reife Rentnerstaaten zu verhalten?
— Wie kommt die Weltwirtschaft aus dem Verschuldungsproblem heraus, ohne weiter in die Rezession hineinzugeraten? Wäre eine globale Abtretung aller Forderungen und Verbindlichkeiten an eine „Weltzentralbank" eine Lösung? Oder sollte man die gesamten Schulden kurzer Hand streichen, so wie man der Weimarer Republik die Reparationen erlassen hat? Für die politische Entwicklung Deutschlands kam dieser Schuldenerlaß allerdings zu spät.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neue Gestaltungsformen und Perspektiven der öffentlichen Entwicklungshilfe

Von *Dietrich Kebschull*, Hamburg

I. Vorbemerkungen*

Die anhaltende weltwirtschaftliche Rezession dürfte einer der wesentlichen Gründe dafür sein, daß die westlichen Industriestaaten bei der Bereitstellung von öffentlichen Entwicklungshilfemittel (ODA) zunehmende Zurückhaltung ausüben. War es bisher eher mangelnde Leistungsbereitschaft, die etwa die Verwirklichung des 0,7 %-Ziels auf breiter Basis verhinderte, so kommt in den letzten Jahren die Verminderung der Leistungsfähigkeit hinzu.

In krassem Gegensatz zu dieser Tendenz stehen die Wünsche und Forderungen der Entwicklungsländer und ihrer Organisationen nach Erhöhung des ausländischen Kapitalzuflusses zur Einleitung und Unterstützung des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses. Je geringer dabei die Möglichkeiten zur Ausnutzung des internationalen Kapitalmarkts und zur Attrahierung von Privatkapital sind, um so stärker wird die Notwendigkeit zusätzlicher ODA artikuliert.

Fast drei Jahrzehnte lange Erfahrungen mit der Politik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit haben die Länder der Dritten Welt erkennen lassen, daß Ausbeutungsargumente und ähnliche Anklagen von den Industrieländern in ihrer Mehrzahl nicht als zwingender Grund für einen hohen öffentlichen Ressourcentransfer anerkannt werden. Der Gedanke einer Wiedergutmachung oder Tributpflicht wird heute mehr denn je abgelehnt. Aus diesem Grunde kommt es für die von den Entwicklungsländern angestrebte Erhöhung der öffentlichen Hilfe zunächst auf eine logisch zwingende Begründung an, die zu der aus moralischen und humanitären Erwägungen potentiell vorhandenen Leistungsbereitschaft breiter Bevölkerungskreise in den Geberländern hinzutritt.

Neue Formen des Transfers sollen aus der Sicht der Entwicklungsländer in erster Linie dazu dienen, umfangreiche und zusätzliche Mittel zu mobilisieren. Um die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zu verbes-

* Der Verfasser dankt seinen Mitarbeitern *Heinke Heesch, Renate Kuhlmann, Andreas Kopp,* Dr. *Ahmad Naini* und *Susanne Schattner* für ihre Unterstützung und die vielfältigen Anregungen bei dieser Arbeit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sern, wird darüber hinaus häufig angestrebt, die Mittel dauerhaft und möglichst automatisch — d. h. unabhängig von jährlichen Haushaltsentscheidungen der Regierungen der Geberländer — bereitstellen zu lassen.

Vorschläge für einen derartigen massiven sowie automatischen Ressourcentransfer kennzeichnen die international diskutierten „neuen Formen" der Entwicklungshilfe. Die Zahl der gegenwärtig vorliegenden Pläne und Konzepte ist so groß, daß ihre vollständige Darstellung auf begrenztem Raum ebenso wenig möglich erscheint wie eine detaillierte Wirkungsanalyse im Hinblick auf die wirtschafts- und entwicklungspolitischen Primär- und Sekundäreffekte in den Industrie- und Entwicklungsländern. Die folgende Betrachtung beschränkt sich deshalb nach einer kurzen Analyse der dem massiven Ressourcentransfer zugrundeliegenden Philosophie auf wenige typische Beispiele sowie auf die Herausstellung ihrer Hauptvorzüge und -mängel. Entwicklungssteuern werden nur sehr kurz angesprochen, da sie im Mittelpunkt des erweiternden Korreferates von Hans-Gert Braun stehen werden[1].

Dieser begrenzte Ansatz erscheint vertretbar, weil bereits die grobe Wirkungsanalyse deutlich macht, wieviel Hoffnungen bzw. Illusionen den jeweiligen Vorschlägen zugrundeliegen — und auch wie unwahrscheinlich die von den Initiatoren angestrebten Effekte sind. Der vorliegende Beitrag sollte als ein Versuch verstanden werden, einige der viel diskutierten Vorschläge für neue Formen des massiven Ressourcentransfers auf ihren entwicklungspolitischen Gehalt zu prüfen; er will aber auch Ansatzpunkte für eine erfolgversprechende, realitätsnahe Forschung auf diesem Gebiet herausstellen, die sich nicht nur als Akklamation für hochfliegende Pläne internationaler Gremien oder als Feigenblatt einer tatsächlich nach völlig anderen Prinzipien ablaufenden Politik verstanden wissen möchte.

II. Ausgangspunkt: Interdependenzphilosophie

Zur Rechtfertigung und Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern sind in den vergangenen Jahrzehnten eine Reihe von Argumenten genannt und Theorien entwickelt worden. Je nach dem politischen und sozialen Hintergrund erhielten dabei außenpolitische, wirtschaftliche oder auch humanitäre Aspekte Priorität.

In den westlichen Industrieländern dominierte traditionell die wirtschaftliche Dimension. Im festen Vertrauen auf die Stärke der eigenen Wirtschaftskräfte wurde insbesondere in der Aufbauphase nach dem

[1] Vgl. den Beitrag von *Hans-Gert Braun* in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zweiten Weltkrieg eine optimistische Einstellung vertreten. Vor allem die stark exportorientierten Staaten Westeuropas glaubten, durch den Transfer von Kapital und Know-how in die Dritte Welt wichtige, zusätzliche Märkte für ihre Ausfuhrerzeugnisse schaffen zu können. Der Ressourcentransfer galt als notwendig und hinreichend, um Wachstumsprozesse mit vermehrten Investitionen und zusätzlicher Beschäftigung auf breiter Front realisieren zu können. Die aufgrund der steigenden Einkommen zunehmende Importnachfrage sollte dann Exporte aus den Industrieländern erhöhen und damit in diesen Ländern Beschäftigung sichern und die erwünschten Wachstumsverläufe stabilisieren und verstetigen helfen.

Ihre Ergänzung fand diese simple Auffassung von weltwirtschaftlicher Interdependenz und Wachstumsvorstellungen auf der Basis von Investitionsmultiplikator- und Akzeleratormodellen in einem relativ unreflektierten Optimismus über die strukturelle Anpassungsfähigkeit im Zeitablauf. An der Spitze des technischen Fortschritts stehend ging man davon aus, daß wachstumsschwache Industrien und Unternehmen ohne Problem für die Volkswirtschaft stillgelegt oder in andere Länder verlagert werden könnten. Freigesetzte Arbeitskräfte sollten höherwertige Tätigkeiten in Wachstumsbranchen übernehmen und über diese Umstrukturierung weiteren Fortschritt und Wachstum bewirken. Die Sicherung der Vollbeschäftigung erschien nicht als Problem. Bei Beherrschung des technischen Fortschritts und des Strukturwandels wären lediglich kleine friktionelle Arbeitslosigkeiten zu bewältigen gewesen. Der kurze Erfahrungszeitraum der 50er und frühen 60er Jahre führte allgemein zu Vertrauen auf den stetigen Eintritt und die Nutzung des technischen Fortschritts als Konsequenz einer mit steigendem Einkommen systematisch fortgeführten Forschungs- und Entwicklungstätigkeit.

Entwicklungsländer und internationale Organisationen scheinen diesem theoretischen Paradigma um so mehr Sympathie entgegenzubringen, je stärker in den Industriestaaten Zweifel an der Schlüssigkeit der Argumentation geltend gemacht werden. Ihnen geht es vor allem um die Erhöhung des Kapitaltransfers in ihre Länder. Um ihn den Industriestaaten schmackhaft zu machen, werden immer wieder die über Interdependenzbeziehungen wachsenden Exporte hervorgehoben.

Während die Industrieländer in der Entwicklung von Märkten heute allgemein nur *eine* Möglichkeit unter anderen sehen, um das Wachstum ihrer Volkswirtschaften zu sichern, gehen Entwicklungsländer oft so weit, die Verstärkung der Interdependenzbeziehungen als das Wundermittel für die Weltwirtschaft schlechthin anzupreisen. So wird z. B. vielfach geäußert, daß die anhaltende weltwirtschaftliche Rezession

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch eine Verstärkung des Ressourcentransfers in die Dritte Welt überwunden werden könnte. Diejenigen, die die Stagnation einer Sättigung der Nachfrage in Industrieländern zuschreiben, unterstellen, daß dieser Sättigung durch Ausschöpfen der noch ungedeckten Nachfrage in den Entwicklungsländern ausgewichen werden könnte.

Die praktischen Erfahrungen mit der Nord-Süd-Kooperation zeigen allerdings deutlich, daß die allgemeine Hoffnung und das Vertrauen auf die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Interdependenz nicht berechtigt sind. Die theoretisch unterstellten Zusammenhänge zwischen Ressourcentransfer und Wachstum in Geber- und Nehmerländern sind ebensowenig zwingend wie die strukturellen Anpassungsprozesse in den beteiligten Ländern. Zweifel erscheinen vor allem angebracht im Hinblick auf:

— die produktive Verwendung des Kapitals; denn der Ressourcenzufluß wird häufig für konsumtive Zwecke oder auch nur zur Abdeckung laufender Schuldendienstverpflichtungen eingesetzt;

— die Notwendigkeit komplementärer Faktoren, da Kapital allein keine Garantie für Wachstum ist;

— den Zeitbedarf für das Eintreten der Effekte und ihr Durchschlagen auf die Gesamtwirtschaft;

— den Zusammenhang zwischen (dem keineswegs sicheren) Wachstum und den dadurch induzierten zusätzlichen Exporten aus Industrieländern. Der Umfang dieser Lieferungen hängt in starkem Maße von der in den Entwicklungsländern verfolgten wirtschaftlichen Konzeption ab. Je mehr sie zur Grundbedürfnisdeckung oder zur Kooperation zwischen Entwicklungsländern tendieren, um so geringer werden die Exporte von industriellen Fertigwaren ausfallen, bei denen die Industriestaaten komparative Wettbewerbsvorteile haben. Außerdem ist nicht gesichert, daß die kapitalexportierenden Länder ganz allgemein auch tatsächlich von höheren Ausfuhren im Ausmaß ihres Kapitaltransfers plus gewisser Multiplikatoreffekte profitieren. Es ist durchaus möglich, daß sich die zusätzliche Nachfrage der Entwicklungsländer auf bestimmte Industriestaaten richtet, die besonders wettbewerbsfähig sind oder traditionelle Bindungen zu bestimmten Regionen haben, was ihre Exporte begünstigt. Um dies zu vermeiden, könnten die kapitalexportierenden Länder zu verstärkter Lieferbindung greifen, die dann den an sich möglichen Entwicklungseffekt aber erheblich vermindert. Eine solche Lieferbindung würde auch den (notwendigen) Strukturwandel verzögern oder sogar verhindern, Anpassungen würden zurückgestaut. Damit würde auch die Tendenz zu protektionistischen Maßnahmen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erhöht, mit denen (unvermeidbare) Anpassungsprozesse künstlich weiter hinausgeschoben werden. Daß dies zum Nachteil der Entwicklungsländer wäre, braucht nicht besonders betont zu werden.

Trotz dieser Zweifel spielt die Auffassung über die positiven Effekte der wirtschaftlichen Interdependenz zwischen Nord und Süd nach wie vor eine große Rolle. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des gewachsenen Kapitalbedarfs der Entwicklungsländer.

III. Entwicklungshilfe und Kapitalbedarf

Die Entwicklungshilfeleistungen werden im wesentlichen von siebzehn dem DAC (Development Assistance Committee — Entwicklungshilfeausschuß der OECD) angehörenden Industrieländern und den OPEC-Staaten aufgebracht. Die gesamten Entwicklungshilfeleistungen der DAC-Länder (private und öffentliche) erreichten 1981 ein Volumen von 88 Mrd. US $. Der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr (75 Mrd. US $) betrug ca. 17 %. Der prozentuale Anteil der öffentlichen Hilfe an den gesamten Leistungen für die Dritte Welt ging von 44 % im Jahre 1970 auf 29 % im Jahre 1981 zurück. Dies verdeutlicht die strukturelle Veränderung der Ressourcenflüsse zugunsten privater Ausleihungen (non-concessional flows).[2]

Mit einem Anteil der gesamten Entwicklungshilfeleistungen am BSP der Industrieländer von 1,21 % für 1981 haben die Geberländer zwar das 1 % Ziel der Vereinten Nationen ereicht; die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) allerdings, die in der 3. Entwicklungsdekade 0,7 % des Bruttosozialproduktes betragen sollte, ist bisher noch weit von dieser Zielgröße entfernt: Der prozentuale Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am BSP der DAC-Länder fiel von 0,51 % im Jahre 1960 auf 0,35 % im Jahre 1981 (1970: 0,34 %; 1980: 0,38 %). Lediglich fünf DAC-Länder (Schweden, Norwegen, Niederlande, Dänemark und Frankreich) haben bisher das 0,7 %-Ziel erfüllt. Alle anderen DAC-Staaten verzeichneten stagnierende oder sinkende Anteile. Besonders stark rückläufig war das Verhältnis von ODA zu BSP in den USA, wo es von 0,32 % (1970) auf 0,20 % (1981) zurückfiel. Auch Australien, Japan und Neuseeland schränkten 1981 ihre öffentlichen Leistungen deutlich ein. Trotz des Anstiegs in Ländern wie Schweden (1980: 0,79 %; 1981: 0,83 %), Frankreich (1980: 0,64 %; 1981: 0,73 %) und Deutschland (1980: 0,44 %; 1981: 0,47 %) muß das Ergebnis für die Entwicklungsländer insgesamt als enttäuschend angesehen werden.[3]

---

[2] Vgl. OECD: Jahresprüfung 1982, Zusammenarbeit im Dienste der Entwicklung, Paris 1982, S. 276.

[3] Vgl. OECD: Jahresprüfung 1982, a.a.O., S. 280.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Kapitalbedarfsschätzung der Weltbank

Folgt man den Projektionen der Weltbank, so bestehen auch für die nächsten Jahre keine günstigen Aussichten für eine reale Steigerung der öffentlichen Hilfe.[4] Die verminderte Leistungsfähigkeit der Industrieländer trifft gegenwärtig auf steigende Ansprüche der Entwicklungsländer nach einem massiven Transfer von Ressourcen und neuen Mechanismen der Hilfe. Trotz aller Hilfeleistungen während der vergangenen Entwicklungsdekaden steht die Mehrzahl dieser Länder heute vor äußerst schwierigen wirtschaftlichen Problemen. Ihr Wirtschaftswachstum fiel von 6 % p. a. im Zeitraum von 1967 - 1972 auf 5 % p. a. in der Mitte der 70er Jahre zurück. Mit Ausnahme der ölexportierenden Länder mit mittlerem Einkommen sank die durchschnittliche Wachstumsrate seither weiter. Sie betrug 1980 noch 4,5 %, 1981 nur noch 3 %[5]. Dieses Ergebnis wird in seiner Tragweite erst dann richtig interpretierbar, wenn man das weiterhin hohe Bevölkerungswachstum in diesen Ländern in Rechnung stellt. Insbesondere die ärmsten Entwicklungsländer haben große Probleme, ungedeckte Bedürfnisse zu befriedigen, z. B. im Bereich der Nahrungsmittelversorgung, der industriellen Produktion, der Erschließung von Energie- und Bodenschätzen, im Transport- und Nachrichtenwesen und im Bereich von Erziehung und Gesundheit. Daher wird der Kapitalbedarf der Entwicklungsländer nach einhelliger Auffassung aller Experten auch in den kommenden Jahrzehnten sehr hoch sein.

Die Deckung des künftigen Kapitalbedarfs hängt neben der eigenen Ersparnis in entscheidendem Maße von der Entwicklung der Exporte und Importe ab. Zu nennen sind hier vor allem folgende Einflüsse:

— bei niedrigen Wachstumsraten in Industrieländern wird deren Importbedarf für Güter aus Entwicklungsländern ebenfalls nur wenig wachsen;

— die schwache Binnennachfrage in Industrieländern aufgrund der rezessiven Entwicklung führt vermehrt zu Versuchen, den Export anzukurbeln; die Industrieländer treten damit verstärkt als Konkurrenten der Entwicklungsländer auf dem Weltmarkt auf;

— außerdem besteht die Gefahr eines weiter zunehmenden Protektionismus;

— nennenswerte kompensierende Effekte durch einen verstärkten Süd-Süd-Handel sind allgemein noch nicht zu erwarten;

---

[4] Vgl. World Bank: World Development Report 1982, Washington, D. C., 1982, S. 36.

[5] Vgl. Wirtschaftsaussichten der Dritten Welt, in: DIW-Wochenbericht 51 - 52/1981, S. 607.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— die Importe der meisten Entwicklungsländer haben sich allgemein verteuert; sollen die Einfuhren real aufrechterhalten werden, so steigt dementsprechend der Finanzierungsbedarf (da nominal Importe wegen erhöhter Preise stärker steigen als Exporte kommt es zu einer Verschlechterung der Commodity Terms of Trade);

— die wachsenden Auslandsschulden und die hohen Realzinssätze bedingen steigende Nettofaktorzahlungen an das Ausland; die zur Finanzierung der Importe sonst zur Verfügung stehenden Mittel werden dadurch reduziert.

Die Hoffnung, daß das internationale Bankensystem in dieser Situation zur Finanzierung des Kapitalbedarfs herangezogen werden kann, ist relativ gering. Die Schwierigkeiten einiger Schwellenländer, ihre Schulden zu bedienen, führt heute zu größerer Vorsicht und Zurückhaltung im internationalen Bankensystem. Eine steigende Zahl von Entwicklungsländern konzentriert daher ihre Hoffnungen auf zusätzliche öffentliche Hilfe.

Die von der Weltbank erarbeiteten Szenarien ergeben für die Entwicklung des Sozialprodukts und den Zufluß an ODA folgendes Bild[6]:

— Unter günstigen Voraussetzungen und unter der Annahme, daß die Relation ODA — BSP der DAC-Staaten auf dem 1980 erreichten Niveau verbleibt (0,37 %), könnte die durchschnittliche Wachstumsrate des BIP der Entwicklungsländer angehoben werden: von 5,1 % (1970 - 1980), auf 5,3 % (1980 - 1985) und 6,1 % (1985 - 1990).

— Unter ungünstigen Voraussetzungen und unter der Annahme, daß die Hilfe der DAC-Staaten auf 0,34 % des BSP (1985) und 0,33 % (1990) sinkt, fallen die Wachstumsraten der Entwicklungsländer unter die in den 70er Jahren erreichten Werte: 4,1 % (1980 - 1985); 4,9 % (1985 - 1990).

— Die "Low-Income-Countries" werden auch unter günstigen Voraussetzungen ihr Wirtschaftswachstum nur wenig über das Bevölkerungswachstum hinaus steigern können; die Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens wird für den Zeitraum 1980 - 1990 daher auf nur noch 1,8 % geschätzt.

— Wären die Industrieländer bereit, ihre öffentlichen Leistungen auf 0,5 % des BSP anzuheben, so erscheint ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer von 4,5 % p. a. möglich.

---

[6] Vgl. World Bank: World Development Report 1981, Washington, D. C., 1981, S. 14 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. UNIDO-Berechnungen

Die Vorschläge der UNIDO zur Gestaltung und zum Volumen der Entwicklungshilfe beziehen sich fast ausschließlich auf den industriellen Sektor[7]. Auf der 2. Generalkonferenz der UNIDO in Lima wurde die Forderung mehrheitlich gebilligt, eine Steigerung des Anteils der Entwicklungsländer an der Weltindustrieproduktion auf 25 % bis zum Jahre 2000 anzustreben.

Um dieses Ziel zu erreichen, müßten die jährlichen Wachstumsraten des industriellen Sektors in den Entwicklungsländern etwa doppelt so hoch sein wie die der Industrieländer. Dazu wären wiederum eine wesentliche Steigerung der Investitionen und des Ressourcentransfers von den Industrieländern in die Entwicklungsländer erforderlich. Die UNIDO schätzte 1979 für das Jahr 2000 folgende Sollgrößen:

— Die Investitionen in der verarbeitenden Industrie müßten 450 bis 550 Mrd. US $ (in Preisen von 1975) betragen, d. h. der Anteil der Industrieinvestitionen am gesamten Investitionsvolumen müßte von 18 % 1975 auf 22 bis 25 % im Jahre 2000 steigen.

— Die Nettokapitalimporte für alle Sektoren müßten ein Volumen von 750 Mrd. US $ (in Preisen von 1975) erreichen. Für die Industrie allein wären 100 bis 200 Mrd. US $ erforderlich.

Bezüglich der sektoralen Struktur des Einsatzes von Mitteln der Entwicklungshilfe wird der Bergbausektor und der Sektor Verarbeitung mineralischer Rohstoffe von UNIDO besonders hervorgehoben[8]: 24 Länder wurden ermittelt, in denen die Möglichkeit einer erheblichen Zunahme der Verarbeitung mineralischer Rohstoffe besteht. Um geförderte Rohstoffe in den Entwicklungsländern verarbeiten zu können, schätzte die UNIDO einen Kapitalbedarf in Höhe von 180 Mrd. US $ (in Preisen von 1978); demgegenüber waren in den Entwicklungsländern bisher Investitionen von 60 - 70 Mrd. US $ geplant (Zeitraum 1977 bis 1990).

Innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer wird der Förderung der Industrie in den am wenigsten entwickelten Ländern (LLDCs) von seiten der UNIDO eine besondere Bedeutung zugemessen[9]; Kredite an LLDCs sollen zu weicheren Bedingungen vergeben werden als an andere. Ein bestimmter Anteil der Mittel des einzurichtenden "Global Fund"[10] soll für diese Ländergruppe verausgabt werden. Als beson-

---

[7] Vgl. UNIDO: Industry 2000, New Perspectives, Vienna 1979, S. 13.

[8] Vgl. UNIDO: Industry 2000, a.a.O., S. 220 ff., vor allem S. 223 und 224.

[9] Vgl. ebenda, S. 255 ff.

[10] Vgl. dazu Teil C, Abschnitt 1. d).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deres Problem der LLDCs wird ihre geringe Planungskapazität angesehen. Studien zur Identifizierung und Durchführung von Industrieprojekten sind teuer und, bei einer Erfolgsquote von nur 10 % bis 20 %, mit hohen Risiken behaftet. Mit Hilfe eines revolvierenden Fonds und mit Zuschüssen der UNIDO-Mitglieder in Höhe von 10 Mill. US $ jährlich soll deshalb die Vorbereitung von Industrieprojekten in LLDCs finanziert werden.

3. Brandt-Bericht und Kapitalbedarf

Die meisten Vorschläge für einen massiven Ressourcentransfer unterstellen lediglich einen hohen Kapitalbedarf der Entwicklungsländer, ohne ihn aber genauer zu präzisieren. Eine Ermittlung des Bedarfs versucht die Brandt-Kommission, die ihrerseits auf Analysen der Weltbank, der UN u. a. zurückgreift. Der Vorteil der Kommissionsarbeit besteht insofern zunächst darin, daß sie primär das Problem der Kapitalnotwendigkeit analysiert und ihre instrumentellen Vorschläge mit diesem Bedarf in Einklang zu bringen sucht. Dabei stehen die entwicklungspolitischen Ziele so eindeutig im Vordergrund, daß auf den Versuch, auch den Vorteil der Kapitalbereitstellung für die Industrieländer zu beweisen — abgesehen von Hinweisen auf die globale Interdependenz — verzichtet wird.

Im Gegensatz zu den bisher behandelten Vorschlägen, die — mit Ausnahme von UNIDO — ein einzelnes Instrument in den Vordergrund rücken, um die Probleme der Entwicklung in der Dritten Welt zu lösen, schlägt die Brandt-Kommission ein ganzes Bündel von Initiativen vor. Sie beziehen sich auf die Gesamtheit der in ihrem Entwicklungsstand sehr heterogenen Entwicklungsländer und beschränken sich nicht auf Maßnahmen zur Förderung nur eines oder ausgewählter Sektoren.

Die Nord-Süd-Kommission[11] hält eine Steigerung der öffentlichen Entwicklungshilfe vor allem für die ärmeren und schwächeren Entwicklungsländer für notwendig, die nicht in der Lage sind, Kredite in großem Umfang zu marktwirtschaftlichen Konditionen aufzunehmen.

Als erster Schritt für die Erreichung eines ausreichenden öffentlichen Kapitaltransfers wird die Einlösung des zu Beginn der zweiten Entwicklungsdekade formulierten Ziels angesehen, nach dem die Industrieländer 0,7 % ihres Bruttosozialprodukts als staatliche Entwicklungshilfe zur Verfügung stellen sollen. Vor dem Hintergrund des bisher geringen

[11] Vgl. *W. Brandt* u. a.: Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Köln 1980, S. 302 - 304.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zielerreichungsgrades schlägt die Nord-Süd-Kommission vor, daß sich die Industrieländer auf einen verbindlichen Fünf-Jahres-Zeitplan zur Realisierung des 0,7 %-Ziels festlegen sollen[12]. Dies erforderte eine absolute Steigerung der öffentlichen Hilfe gegenüber dem Volumen, das sich bei Konstanz des 1978 geltenden Anteils der staatlichen Entwicklungshilfe am BSP ergäbe, von schätzungsweise 30 Mrd. US $ im Jahr 1985 und 37 Mrd. US $ für 1990 (Preise von 1980). Bis zum Jahr 2000 sollte der Anteil auf 1 % des BSP angehoben werden.

Der Bericht der Nord-Süd-Kommission enthält auch Zielprojektionen für die Länderstruktur und die Sektorstruktur des Kapitaltransfers. Diese beziehen sich nicht ausschließlich auf die öffentliche Entwicklungshilfe, sondern auf den gesamten Transfer[13]. Die Entwicklungsländer werden dabei nach ihrem gegenwärtigen Pro-Kopf-Einkommen differenziert.

Um eine Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens von jährlich 3,5 % zu erreichen, benötigen die LLDCs nach Schätzungen der UNCTAD in den 80er Jahren jährliche Kapitalimporte in Höhe von 11 Mrd. US $ und von 21 Mrd. US $ in den 90er Jahren. Nach einer Studie des Overseas Development Council ist für die Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 520 US $ in den 80er Jahren eine jährliche Hilfe von 40 bis 54 Mrd. US $ (in Preisen von 1980) erforderlich, um ein 3,5 %iges Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens zu erzielen oder die Hälfte der Kosten für die Deckung der Grundbedürfnisse aufzubringen.

Für die Länder mit mittleren oder höherem Einkommen werden nach Prognosen der Weltbank für das Jahr 1985 allein die Kapitalimporte aus privaten Quellen eine Größenordnung von 155 Mrd. US $ annehmen (in laufenden Preisen) — gegenüber weniger als 4 Mrd. US $ jährlich im Zeitraum von 1975 bis 1977; für 1990 werden 270 Mrd. US $ geschätzt. Die Schuldendienstquoten dieser Länder werden sich nach derselben Prognose zwischen 1977 und 1990 etwa verdoppeln. Um Devisenengpässe und Verschuldungskrisen zu vermeiden, wird von der Nord-Süd-Kommission deshalb eine erhebliche Ausweitung der öffentlichen Kredite an diese Länder gefordert.

Konkrete Kapitalbedarfe sind im Brandt-Bericht für die Sektoren Ernährung und Landwirtschaft, Industrie sowie Energie und Bergbau geschätzt worden[14]: Danach wird sich z. B. die Auslandshilfe, die erfor-

---

[12] Vgl. *W. Brandt* u. a., a.a.O., S. 281.
[13] Vgl. *W. Brandt* u. a., a.a.O., S. 285 - 291.
[14] Vgl. *W. Brandt* u. a., a.a.O., S. 288 - 291.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derlich ist, um die Hälfte der Investitionen und 20 % der laufenden Kosten zur Steigerung der *landwirtschaftlichen Produktion* in Ländern mit niedrigem Einkommen und mit Nahrungsmitteldefiziten zu decken, in den 80er Jahren jährlich auf 12 Milliarden US $ (Preise von 1975) belaufen; 70 % dieser Mittel sollen dabei für die Erzeugung von Grundnahrungsmitteln verausgabt werden. Für den *industriellen Sektor* werden im Brandt-Bericht die Ziele zur Industrieentwicklung der UNIDO-Konferenz von Lima übernommen.

Die genannten (und andere) Kapitalbedarfsschätzungen bilden die Grundlage für Forderungen nach einer massiven Erhöhung des Ressourcentransfers in die Dritte Welt, die sowohl über eine Steigerung der traditionellen Hilfsformen als auch über neue Mechanismen ermöglicht werden soll. Im folgenden sollen die Hauptvorschläge, die der Belebung der Weltwirtschaft im allgemeinen und der Förderung der Entwicklungsländer im besonderen dienen sollen, betrachtet werden. Dabei geht es primär um die Pläne für einen massiven Ressourcentransfer in diskretionärer oder automatischer Form.

IV. Vorschläge zur Steigerung der öffentlichen Leistungen an die Entwicklungsländer

Wie in der bisherigen Entwicklungspolitik gehen auch die neuen Vorschläge für einen erhöhten Ressourcentransfer in ihrer Mehrzahl von der Annahme aus, daß im Mangel an Kapital die entscheidende Ursache der Unterentwicklung und des zu geringen Wachstumstempos der Entwicklungsländer zu sehen sei. Ursächlich dafür ist sowohl die besondere Betonung des Faktors „Kapital" in den frühen Wachstums- und Entwicklungstheorien als auch der in den Aktionsprogrammen zur „Neuen Weltwirtschaftsordnung" deutlich zum Ausdruck kommende Wunsch der Entwicklungsländer, durch einen erhöhten und automatisierten Ressourcentransfer in die Lage versetzt zu werden, Probleme schneller und leichter lösen zu können.

Bei allen neuen Mechanismen und Instrumenten geht es deshalb in erster Linie um die möglichst einfache Aufbringung und Bereitstellung umfangreicher und zusätzlicher Kapitalbeträge. Dabei wird wie häufig in der Entwicklungspolitik das Ziel verfolgt, die Nutzen für die Empfängerländer und die Vorteile für die Geberländer zu maximieren, während die Kosten der Aufbringung und eventuellen Rückzahlung möglichst gering gehalten werden sollen. Einige Vorschläge wirken schon deshalb zweifelhaft, weil sie vorgeben, daß Aufbringungs- und Rückzahlungskosten durch Nutzung brachliegenden Kapitals gar nicht erst auftreten. Gerade solche „eleganten" Lösungsansätze bedürfen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer näheren Betrachtung, weil sie in der allgemeinen Öffentlichkeit die größte Resonanz haben.

1. Massiver nicht-automatischer Ressourcentransfer

a) Grundgedanken

Die verschiedenen Vorschläge für einen massiven Ressourcentransfer durch einen Big Push in Form von Marshall-Plänen, Sonderentwicklungsprogrammen, oder durch Operationen neuer Fonds gehen von zwei Grundannahmen aus:

— einem hohen Interdependenzgrad zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, durch den zusätzliche Nachfrage in einer Region zwangsläufig in beiden Regionen wirtschaftsbelebend wirksam wird,

— einer konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit und Unterauslastung der Kapazitäten in den Industriestaaten; um die Wirtschaft wieder zu beleben, bedarf es dann lediglich eines oder mehrerer kräftiger Nachfrageschübe nach dem Muster Keynesianischer Politik, um neben der Überwindung der konjunkturellen Schwierigkeiten auch wieder auf einen stabilen Wachstumspfad zu gelangen.

Hinzu kommt die Annahme eines Rückstaus der effektiven Nachfrage und der geringen Ausnutzung der Importkapazität in den Entwicklungsländern wegen eines eklatanten Kapitalmangels. Könnte er überwunden werden, so ließen sich zum einen wachstumsnotwendige Investitionen in den Engpaßbereichen der Länder der Dritten Welt durchführen, zum anderen würde die erhöhte Importnachfrage wegen der komplementären Arbeitsteilung in starkem Maße den Industrieländern zugute kommen. Sie werde nicht nur die Wirtschaft dieser Staaten beleben, sondern wegen deren steigender Nachfrage nach Erzeugnissen aus Entwicklungsländern auch der gesamten Weltwirtschaft wieder zu hohen Wachstumsraten verhelfen.

Zu den auf diesen Annahmen basierenden Vorschlägen gehören vor allem:

— die Idee eines Marshall-Plans für Entwicklungsländer, die auf politischer Ebene insbesondere von Kreisky und Cheysson vertreten wurde;

— das Konzept Nakajimas für einen Globalen Infrastrukturfonds;

— die Pläne der UNIDO zur Schaffung von Industrialisierungsfonds;

— die Idee, Kapital aus den OPEC-Ländern nutzbringend für die Dritte Welt in neuen Fonds zu kanalisieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Ein Marshall-Plan für Entwicklungsländer

Das Konzept

Die Idee einer Marshall-Plan-Hilfe für die Entwicklungsländer basiert auf den Erfahrungen mit dem amerikanischen Wirtschaftshilfeprogramm für den Wiederaufbau Europas (European Recovery Program) nach dem Zweiten Weltkrieg. Damals stellten die USA für einen Zeitraum von fünf Jahren 2,5 % ihres Bruttosozialprodukts zur Verfügung. Auf diese Weise wurden bis Ende 1953 insgesamt ca. 14,7 Mrd. US $ mobilisiert. Die Hilfe bestand aus amerikanischen Warenlieferungen (Nahrungsmittel, Rohstoffe und Investitionsgüter) an die westeuropäischen Länder. Ihre besonderen Merkmale waren[15]:

— Bestellung und Kauf von Waren durch die europäischen Staaten bzw. privaten Unternehmen in den USA;

— Zahlungen durch die US-Regierung an die amerikanischen Exporteure (in US $);

— Zahlung des Gegenwerts der importierten Waren durch die Importeure an einen Fonds (Counterpart Fund) in den einzelnen europäischen Ländern zur Finanzierung weiterer Aufbauprogramme.

Wegen der großen Erfolge des Marshall-Plans in den westeuropäischen Staaten wurden in der zweiten Hälfte der 70er Jahre verschiedentlich ähnliche Aktionen für die Entwicklungsländer gefordert. Am konkretesten war dabei der Vorschlag des DAC[16], in dem die Industriestaaten aufgefordert werden, für ein solches Programm zusätzliche Mittel von jährlich 10 Mrd. US $ zur Verfügung zu stellen[17]. Nach DAC soll dieser Betrag einerseits zusätzliche Nachfrage in Höhe von ca. 20 Mrd. US $ (unter Berücksichtigung des Multiplikatoreffekts) für die Industrieländer schaffen und andererseits zur Finanzierung des wirtschaftlichen Wachstums der Entwicklungsländer beitragen.

Die Marshall-Plan-Hilfe für die Dritte Welt wurde auf politischer Ebene insbesondere von C. Cheysson und B. Kreisky vertreten. Dennoch gab es trotz umfangreicher Diskussionen bisher noch keine ernsthaften Versuche, diese Pläne in die Tat umzusetzen.

---

[15] Vgl. *H.-G. Braun:* Marshallplan für die Dritte Welt oder "Global New Deal?", in: ifo-schnelldienst, 31. Jg., 1978, Nr. 28, S. 18 ff.; *B. Braine:* A Marshall Plan for the Third World, in: Third World Quarterly, Vol. 1, No. 2, April 1979, S. 49.

[16] Vgl. OECD/DAC: A Proposal for Stepped-up Co-Financing for Investment in Developing Countries, Note by the Secretary-General, DAC (79) 15 (1st Revision), Paris, 3 May 1979.

[17] Vgl. OECD/DAC: A Programme of Stepped-up Investment in Developing Countries, Note by the Secretary-General, DAC (78) 21, Paris, 20 July 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beurteilung

Ursächlich für die bisher noch ausstehende Übertragung des in Europa so erfolgreichen Konzepts sind zahlreiche Mängel und Hemmfaktoren in Industrie- und Entwicklungsländern, von denen hier die augenfälligsten genannt werden sollen:

— Ein wesentlicher Grund, einen Marshall-Plan zu fordern, besteht darin, daß die Entwicklungsländer nach vielfachen Bekundungen mehr Kapital benötigen, als sie selbst oder die Industriestaaten bisher bereitstellten. Den Problemen der Aufbringung zusätzlichen Kapitals für die Dritte Welt wird in den Marshall-Plan-Vorschlägen über der Betonung der Notwendigkeit des entsprechenden Transfers aber nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Dies jedoch wäre die eigentliche Kernfrage.

  Im Falle des Marshall-Plans der USA war ein 100 %iger Rückfluß der Mittel zur amerikanischen Wirtschaft sichergestellt. Es liegt jedoch auf der Hand, daß dies nicht der Fall ist, wenn mehrere Länder an der Mittelaufbringung beteiligt sind. Je nach internationaler Wettbewerbsfähigkeit käme es hier zu erheblich geringeren Rückflußquoten, die die Bereitschaft zur weiteren Beteiligung an derartigen Hilfsaktionen konterkarieren könnte. Zwar ließe sich die Rückflußquote durch das Instrument der Lieferbindung festschreiben, doch nur mit allen negativen Effekten für Geber- und Nehmerländer, die mit einem solchen Vorgehen verbunden sind.

— Der globale Ansatz des Plans vernachlässigt außerdem die Frage, welche Bereiche in Industrieländern durch die Nachfrage aus Entwicklungsländern besonders gefördert werden sollen. Es erscheint z. B. nicht ohne weiteres sinnvoll, mit einer solchen Form der Entwicklungshilfe strukturschwache Unternehmen und Branchen in den Industriestaaten weiterhin und unter hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten am Leben zu halten. Praktisch gesehen werden gerade diese Bereiche auf die Aufträge aus Entwicklungsländern reflektieren. Die Betonung konjunktureller Krisenursachen und die Vernachlässigung der strukturellen Komponente vermindert insofern den Nutzen für alle Beteiligten. Unter diesem Aspekt erscheint auch die Bereitschaft der Entwicklungsländer fraglich, sich an einem Programm zu beteiligen, mit dem sie ihre — z. T. ohnehin subventionierte — Konkurrenz in Industrieländern noch weiter unterstützen und den Wettbewerb zu ihrem Nachteil verzerren sollen.

— Da die westlichen Industrieländer wegen unterschiedlicher nationaler Ziele bisher keine einheitliche Entwicklungspolitik betreiben, ist mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß zur Durchfüh-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung eines gemeinsamen „Marshall-Plans" erst eine neue Institution geschaffen würde, zumal die Grundidee nicht mit dem Konzept der bestehenden multilateralen Hilfe in Einklang steht. Nach allen Erfahrungen mit solchen Institutionen reduziert der Aufwand für ihre Einrichtung und Unterhaltung das zur Verteilung anstehende Mittelvolumen erheblich. Entsprechend geringer müssen dann die wirtschaftlich belebenden Effekte der Hilfe in Industrie- und Entwicklungsländern angesetzt werden.

— Der wohl bedeutendste Mangel des gesamten Konzepts dürfte jedoch in der Annahme bestehen, daß die Situation in Europa nach dem Kriege mit der Lage in den heutigen Entwicklungsländern vergleichbar sei und deshalb ähnliche Instrumente zur Bewältigung der wirtschaftlichen Probleme eingesetzt werden könnten. Ausschlaggebend für diesen offensichtlichen Trugschluß ist die Überschätzung des Faktors Kapital im Entwicklungsprozeß und die zu geringe Berücksichtigung komplementärer Faktoren. Erfahrungen mit dreißig Jahren Entwicklungspolitik haben die Rolle gerade der komplementären Faktoren für die Kapitalabsorptionsfähigkeit und die Effizienz des Kapitaleinsatzes immer wieder deutlich gemacht; in das Konzept der neuen Marshall-Pläne haben sie jedoch nicht entsprechend Eingang gefunden.

— Abgesehen davon ist nicht klar, welche Länder der Dritten Welt vor allem von den Marshall-Plan-Mitteln profitieren sollten. Eine Bevorzugung der „Schwellenländer", die bisher die höchste Nachfrage für die entsprechenden Lieferungen entfalten, dürfte kaum mit den Leitlinien der Entwicklungspolitik der meisten europäischen Länder harmonisieren. Außerdem wäre aus Sicht der Industriestaaten zu befürchten, daß Schwellenländer — wenn sie die Hauptnutznießer wären — mit Marshall-Plan-Geldern einen Teil der Nachfrage substituieren würden, die sie ohnehin entfaltet hätten. Eine besondere Unterstützung der am „wenigsten entwickelten Länder" wird im Rahmen dieses Konzepts eventuell dadurch erschwert, daß — abgesehen von administrativen Fragen beim Management eines derartigen Programms — die hochentwickelten Industriestaaten von ihrer Angebotsstruktur her gesehen nicht hinreichend auf die Bedürfnisse dieser Länder ausgerichtet sind.

— Ohnedies stellt sich die entwicklungspolitische Frage, ob die mit Marshall-Plan-Mitteln intendierte Lieferung von Investitionsgütern und Anlagen mit der in jüngster Zeit stärker favorisierten Grundbedürfnisstrategie in Einklang zu bringen ist. Die damit verbundene Problematik stellt sich außerdem im Hinblick auf die Projekt- oder Programmfinanzierung, die Sicherstellung der Bildung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Counterpart-Funds und ihren entwicklungspolitisch effizienten Einsatz.

Alle diese Fragen bedürfen einer Klärung. Die hier nur kurz skizzierten Schwierigkeiten machen es jedoch wahrscheinlich, daß mit einer Realisierung eines solchen Plans in den nächsten Jahren kaum zu rechnen ist, und daß die Wirkungen für Industrie- und Entwicklungsländer bei weitem nicht so günstig ausfallen dürften, wie man auf den ersten Blick meinen könnte.

c) Der Globale Infrastruktur-Fonds

Das Konzept

Der konkreteste Plan für einen globalen Infrastrukturfonds stammt von dem Präsidenten des japanischen Mitsubishi Research Institute, Masaki Nakajima[18]. Sein Vorschlag, der als "Global Infrastructure Fund" (bzw. "Global New Deal") weltweites Echo fand, wurde im Dezember 1977 in Japan vorgestellt.

Nakajima geht bei seinen Betrachtungen davon aus, daß sich die Weltwirtschaft entsprechend den Kondratieff-Zyklen entwickelt. Nach seiner Analyse zeichnen sich zur Zeit keine Entwicklungen ab, um die weltweite Rezession ohne großen Anstoß zu überwinden. Um eine mögliche langfristige Stagnation zu vermeiden, seien deshalb große Investitionen erforderlich. Sie sollen im Rahmen der Entwicklungspolitik für mehrere Entwicklungsländer gleichzeitig durchgeführt werden. Unterstellt wird dabei die Stimulierung der privatwirtschaftlichen Aktivität in den Industriestaaten und eine nachfolgende positive Auswirkung auf die Wirtschaft der Entwicklungsländer. Geeignete Projekte sollen zur Verminderung der Ressourcenknappheit beitragen und die Grundlagen für Wachstum und Beschäftigung in der gesamten Weltwirtschaft verbessern.

Aufgrund dieser Ausgangsüberlegungen wird ein Spezialfonds vorgeschlagen, der multinationale öffentliche Investitionen finanziert, die von mehreren Entwicklungsländern genutzt werden können. Nakajima schlägt für die Anfangsphase zunächst acht große multinationale Projekte vor, die er als "Engineers' Dreams" oder "Super Projects" bezeichnet. Die ursprüngliche Liste ist inzwischen auf folgende 12 Projekte erhöht worden[19]:

---

[18] Vgl. *M. Nakajima:* A Proposition for the Global Infrastructure Fund, Tokyo, August 1978; *ders.:* The Global Infrastructure Fund (GIF), Statement for The Lysebu Symposium on Massive Transfers of Resources, Oslo, Norway, 1 - 4 March 1981.

[19] Vgl. *M. Nakajima:* The Global Infrastructure Fund (GIF), a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— die Nutzbarmachung von Wüsten;

— die Errichtung einer Anlage von Sonnenkollektoren großen Ausmaßes;

— der Bau eines zweiten „Panama"-Kanals in Zentralamerika (Nicaragua, Panama oder Mexiko);

— der Kra-Isthmus-Kanal als Verbindung der Phang-nga Bucht mit dem Golf von Sinai (170 km) zur Verkürzung der Wasserwege zum indischen Ozean;

— mehrere Gezeitenkraftwerke, mit einer Produktion von jeweils 35 Mill. kW;

— ein Himalaya-Wasserkraftwerk durch Bau eines Staudamms am Sanpo, sowie eines Tunnels durch den Himalaya (Produktionskapazität jährlich 50 Mill. kW);

— den Beringstraßen-Damm zur Abschottung des Nordpazifiks vor arktischen Strömungen mit der Folge eines gemäßigten Klimas im Nordpazifik;

— einen zentral-afrikanischen Stausee im Kongo und Tschad;

— ein Wasserkraftwerk in Südamerika, 9 Staudämme und 7 Stauseen entlang des Amazonas, des Orinoco und des Paraguay;

— das "Quattaza Depression" Projekt; Errichtung eines Kanals (auch zur Stromerzeugung) zwischen El Dabba und El Seira sowie Bau eines Hafens in El Seira;

— die "Silk Road", als neue, gut ausgebaute Verbindung von Mitteleuropa nach China;

— eine Gibraltar-Meerengen Brücke (bzw. Tunnel), als Verbindung des europäischen und afrikanischen Kontinents.

Zur Realisierung dieser Projekte wird von Nakajima bis zum Ende dieses Jahrhunderts ein jährlicher Budgetbedarf von 13 Mrd. US $ veranschlagt. Die USA, Japan und die Bundesrepublik Deutschland einerseits und die OPEC-Staaten andererseits sollen je 5 Mrd. US $ aufbringen. Die restlichen 3 Mrd. US $ sollen durch den Beitrag anderer Industrieländer finanziert werden[20]. Es wird erwartet, daß der Fonds durch den Multiplikatoreffekt Ausgaben in Höhe von insgesamt

[20] Vgl. auch *Deutscher Bundestag:* Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Nord-Süd-Verflechtung, Auswirkungen verstärkter Förderung der Länder der Dritten Welt durch öffentlichen und privaten Kapitaltransfer auf die Entwicklungsländer und auf die Industrieländer", Stenographisches Protokoll der 50. und 52. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn, 23. und 25. April 1979, S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

25 Mrd. US $ pro Jahr induziert. Bei kontinuierlicher Finanzierung würden somit bis zum Jahre 2000 Gesamtinvestitionen in Höhe von 500 Mrd. US $ (für dann insgesamt fünfzig Projekte) ermöglicht.

Über die Organisationsform und Statuten des Infrastrukturfonds sind keine konkreten Vorschläge unterbreitet worden. Empfohlen wird lediglich, daß hierzu eine neue, von den vorhandenen UN-Organen unabhängige Organisation geschaffen werden soll, die eine effiziente Durchführung der Superprojekte gewährleistet. Zu denken sei dabei an eine Zentralorganisation mit Untergliederungen nach Regionen, um die geographische Verteilung der Projekte überwachen zu können.

Beurteilung

Ohne hier die Richtigkeit des unterstellten Kondratieff-Zyklus zu diskutieren, läßt sich feststellen, daß der globale Infrastrukturfonds ähnlich wie die Marshall-Pläne auf die Belebung der Weltwirtschaft durch Ausnutzung der Interdependenzbeziehungen zum Vorteil von Industrie- und Entwicklungsländern abstellt. Sein entwicklungspolitischer Wert ist jedoch von einer Reihe impliziter Annahmen abhängig, die in der Realität nicht zwangsläufig erfüllt sind.

— Die Höhe der zusätzlich durch die Verwirklichung der Großprojekte ermöglichten Nachfrage in den Industrieländern hängt zunächst davon ab, ob diese die Mittel wirklich zusätzlich aufbringen. Soweit die Finanzierungsmittel für den Infrastrukturfonds zu Lasten ihrer sonstigen ODA-Leistungen gehen, muß die erwartete zusätzliche Nachfrage um den sonst üblichen Rückflußeffekt gemindert werden. Diese Art der Finanzierung ist gerade in Rezessionsphasen nicht so unwahrscheinlich, als daß auf eine Berücksichtigung dieses Substitutionseffektes verzichtet werden könnte. Werden dagegen die Mittel wirklich zusätzlich bereitgestellt, so ist gesamtwirtschaftlich der Entzugseffekt gegen den zu erwartenden Rückflußeffekt aufzurechnen. Denn wenn den Industrieländern auf diese Weise nur ihre eigene Konjunkturbelebung schmackhaft gemacht werden soll, ist zu fragen, warum die entsprechenden Mittel nicht unmittelbar im eigenen Lande und unter eigener Kontrolle verausgabt werden. Dies gilt um so mehr, als die im Zusammenhang mit einem Marshall-Plan erwähnten internen Strukturprobleme sich beim Infrastrukturfonds in gleicher Form stellen dürften.

— Inwieweit die Entwicklungsländer für die Implementierung der Projekte tatsächlich Firmen und Lieferungen aus Industrieländern einsetzen, hängt sowohl von ihrer eigenen Lieferfähigkeit als auch von ihrer Wirtschaftspolitik ab. Länder, die in größerem Maße auf das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konzept der "self-reliance" oder auch auf Importsubstitution setzen, werden jedenfalls kaum alle Lieferungen und Leistungen aus Industrieländern beziehen — wie Nakajima zu implizieren sucht. Entwicklungspolitisch gesehen könnte ein solches Verhalten außerdem durchaus sinnvoll sein.

— Die Liste der vorgeschlagenen Projekte läßt den Verdacht aufkommen, daß es sich mehr um Ingenieursträumereien als um Entwicklungsvorhaben handelt. Es bleibt unklar, ob

— in den Entwicklungsländern wirklich ein Bedarf für diese Maßnahmen besteht,
— sie in der Lage sind, langfristig echten Nutzen aus Projekten zu ziehen, die mehrere Länder erfassen,
— die technologischen Dimensionen den Voraussetzungen in Ländern der Dritten Welt genügen und nicht stattdessen Entwicklungsruinen gigantischen Ausmaßes geschaffen werden.

Ohne Zweifel ist der Plan hinsichtlich seiner Projektauswahl von den japanischen Ideen der Entwicklungspolitik geprägt, die aber für andere Industrieländer weder unbedingt vorbildlich noch nachahmungswürdig sein dürften.

— Grundsätzlich besteht mit Großprojekten dieser Art die Gefahr einer Enklavenbildung ohne Zusammenhang zur Gesamtwirtschaft mit

— geringem Beschäftigungseffekt, da es sich meistens um kapitalintensive Projekte handelt,
— geringen Möglichkeiten für den Einsatz einheimischen Fachpersonals, da die Nutzung moderner Technologien speziell Fachkräfte aus den Industrieländern erfordert[21],
— geringen Ausbildungseffekten wegen des spezifischen Charakters der Projekte, bei denen die Ausbildung einheimischer Fachkräfte eine zu lange Zeit in Anspruch nehmen würde.

— Hinzu kommt außerdem, daß diese Projekte der Befriedigung der Grundbedürfnisse der Masse der Bevölkerung in den Entwicklungsländern nicht gezielt Rechnung tragen.

d) Der Global Fund der UNIDO

Das Konzept

Unter den Vorschlägen der UN-Organisationen für einen massiven Ressourcentransfer verdient vor allem der Plan der UNIDO für einen

[21] Vgl. *H. Bruggmann:* Ein Plan zur Erhöhung des Ressourcentransfers in die Entwicklungsländer zum Nutzen von Entwicklungs-, OPEC- und Industrieländern, Diss., St. Gallen, Diessenhofen 1983, S. 178 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

"Global Fund for the Stimulation of Industry" Aufmerksamkeit.[22] Er stellt auf die Vergabe von Programmkrediten ab.

Das Ausleihvolumen des Fonds soll 15 Mrd. US $ jährlich betragen, von denen bis zu 25 % zu vergünstigten Bedingungen an MSACs und LLDCs gehen können. Als Laufzeit der Kredite sind 12 bis 20 Jahre vorgesehen. Das Grundkapital soll nach UNIDO-Vorstellungen zwischen 75 und 100 Mrd. US $ betragen und sich aus offiziellen Beiträgen der Mitgliedsländer zusammensetzen. Als Geber werden die westlichen Industrieländer und die OPEC-Mitglieder mit Kapitalüberschüssen genannt, ohne daß Angaben über Finanzierungsanteile einzelner Länder oder Ländergruppen gemacht worden sind.

Als anfängliche Einzahlung sind zwischen 5 und 10 % des Grundkapitals vorgesehen, mindestens jedoch 3,5 Mrd. US $. Die restlichen 90 - 95 % sollen abrufbar sein und als Garantien für die Kreditaufnahme des Fonds an den Kapitalmärkten dienen. Für eine Übergangszeit von 3 bis 4 Jahren wird erwartet, daß nur etwa die Hälfte der notwendigen Mittel über die Kapitalmärkte beschaffbar ist. Deshalb wird vorgeschlagen, daß die in Frage kommenden Kreditgeberländer in den ersten vier Jahren bei dem Fonds für jährlich 7,5 Mrd. US $ Anleihen kaufen, damit das angestrebte Volumen der Kreditvergabe erreicht werden kann. Darüber hinaus sollen die Geberländer eine Zinssubventionierung ermöglichen, indem sie Beiträge auf ein zu diesem Zweck einzurichtendes Konto überweisen. Über die Höhe dieser Beträge wird in den Vorschlägen der UNIDO nichts ausgesagt[23].

Im Unterschied zur Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds sollen beim "Global Fund" die Entwicklungsländer die Mehrheit in den Management- und Entscheidungsorganen besitzen.

Neben dem "Global Fund" wird von der UNIDO die Gründung neuer Institutionen für den Technologietransfer vorgeschlagen: ein "International Industrial Technology Institute", ein "International Centre for the Joint Acquisition of Technology" und ein "International Patent Examination Centre". Sie sollen durch Zuschüsse internationaler Organisationen, bilaterale Regierungszuweisungen, "Trust Fonds" für bestimmte Projekte und private Spenden finanziert werden.

---

[22] Vgl. zum folgenden: *D. Kebschull, A. Naini, M. Stegger:* Analyse des entwicklungspolitischen Gehalts der UNIDO-Joint Study on International Industrial Co-operation und Vorschläge für die deutsche Verhandlungsposition, Hamburg, Juli 1980, S. 52 ff.

[23] Sollen 25 % der Fonds-Ausleihungen zu vergünstigten Bedingungen erfolgen, wird die Höhe dieser Beiträge beträchtlich sein, zumal es wahrscheinlich ist, daß sich der Fonds nicht nur auf den Kapitalmärkten, sondern auch über private Kreditmärkte finanzieren muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine neu zu gründende "International Industrial Finance Agency" soll finanzielle Überschüsse einzelner Entwicklungsländer (vor allem der erdölproduzierenden Länder) anderen Staaten der Dritten Welt direkt für Industrialisierungszwecke zur Verfügung stellen. Diese Institution soll ohne die öffentliche Entwicklungshilfe der Industrieländer arbeiten.

Beurteilung

Die Vorschläge der UNIDO müssen im Zusammenhang mit den zahlreichen Forderungen der verschiedenen UN-Organisationen zur Schaffung der „Neuen Weltwirtschaftsordnung" gesehen werden. Bei ihnen geht es in erster Linie um eine grundlegende Veränderung der Situation der Entwicklungsländer. Dabei spielen die Interessen der Industrieländer keine große Rolle. Sie sind aufgrund eines bestimmten Weltbildes von Ausbeutung und Abhängigkeit vor allem dazu ausersehen, große und facettenreiche Programme zu finanzieren, die nach dem Prinzip des größten gemeinsamen Nenners zwischen den zahlreichen Mitgliedern mit äußerst verschiedenen Zielvorstellungen festgelegt werden.

Dabei erscheinen einige Vorschläge — beispielsweise zur Förderung des Technologietransfers — durchaus entwicklungspolitisch sinnvoll, während andere im Grunde so utopisch angelegt sind, daß ihre Realisierung von vornherein ausgeschlossen werden kann. Dies gilt insbesondere für den Global Fund. Er erfüllt zwar ohne Zweifel das Kriterium des massiven Transfers, ist aber so dimensioniert, daß die Kapitalaufbringung ausgeschlossen erscheinen muß. Allein die Höhe der Bareinzahlungen würde die Verwendung der ODA auf Jahre hinaus festlegen, da man kaum davon ausgehen kann, daß Mittel in diesem Umfang von den Industriestaaten zusätzlich bereitgestellt werden.

Die Tatsache, daß in einem solchen Fall kaum noch Spielraum für die Finanzierung von Infrastrukturprogrammen, landwirtschaftlichen Entwicklungsvorhaben oder für Grundbedürfnisdeckung bleibt, veranschaulicht die Realitätsferne dieses UNIDO-Ansatzes ebenso wie den Umstand, daß auch andere von den UN favorisierte Programme — wie etwa das „Integrierte Rohstoffprogramm" mit dem viel diskutierten Gemeinsamen Fonds — nicht umsetzbar sein dürften.

Hinzu kommen weitere Bedenken im Hinblick auf die Frage der Belastung des Kapitalmarktes, die Finanzierung und Steuerung der zu schaffenden Behörden, die regionalen und sub-sektoralen Vergabekriterien, die gesamte Konzeption von Industrialisierung und Entwicklung. All dieses erscheint zur Zeit noch so wenig auf eine politische Durchsetzbarkeit hin durchdacht zu sein, daß Art und Inhalt der künf-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tigen Zusammenarbeit und speziell die Form und der Umfang des Ressourcentransfers kaum entscheidend verändert werden dürften.

e) Der Vorschlag Jayawardenas

Einen interessanten Diskussionsbeitrag zum massiven Ressourcentransfer liefert Jayawardena. Er will einen Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe der EG für die Lenkung der Kapitalüberschüsse der OPEC-Staaten in nicht erdölexportierende Länder nutzen und damit den Umfang der verfügbaren Mittel nachhaltig erhöhen.[24] Dazu soll ein Fonds eingerichtet werden, der zu einem Teil inflations-indexierte, auf Sonderziehungsrechte (SZR) lautende Anleihen an die OPEC-Staaten ausgibt. Wenn die jährlichen Ölpreissteigerungen einen bestimmten Prozentsatz übersteigen, soll das Angebot an diesen Fonds reduziert oder der reale Zinssatz gesenkt werden. Eine attraktive reale Verzinsung dieser Anleihen sowie der Schutz gegen Inflations- und Wechselkursrisiken soll von den Ländern der Europäischen Gemeinschaft (EG) garantiert werden. Die Mittel des Fonds sollen als langfristige Kredite vergeben und — abgestuft nach Einkommen und Erdölimporten der Länder — für alle Entwicklungsländer mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 1000 US $ subventioniert werden. Die Kosten der Subventionierung sollen von den EG-Ländern ohne Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Schaffung zusätzlicher SZR aufgebracht werden. Verwaltet werden soll der Fonds durch die Europäische Investitionsbank.

Der Vorschlag geht davon aus, daß die Transfers des Fonds in den EG-Ländern eine zusätzliche Exportnachfrage induzieren, die etwa doppelt so groß ist wie das Volumen der vergebenen Kredite. Nach der Vorstellung Jayawardenas würde die Realisierung des Plans allen Beteiligten Vorteile bringen:

— Die Überschüsse der OPEC werden gegen Inflations- und Wechselkursrisiken gesichert,

— die EG sichert ihre Erdölimporte zu moderaten Preissteigerungen,

— die Entwicklungsländer erhalten dringend benötigtes zusätzliches Auslandskapital, das es ihnen ermöglichen könnte, ihre Wachstumsraten zu steigern,

— von der zusätzlichen Nachfrage der Entwicklungsländer profitieren die Industrieländer und die OPEC; die Industrieländer erhalten damit die Möglichkeit, ihre Arbeitslosigkeit abzubauen und die Wirtschaftskrise zu überwinden.

---

[24] Vgl. *L. Jayawardena:* International Keynesianism — A Solution to the World Crisis?, mimeo, Institute for Social Studies, Public Lecture Series, March - May 1982, Revised Draft, The Hague, June 1982.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unterstellt wird bei Jayawardenas Vorschlag vor allem:

— Die EG ist willens und in der Lage, die Absicherung von Risiken wie Inflation und Wechselkursänderungen zugunsten der OPEC-Länder vorzunehmen; Kosten, die der EG durch diese Operationen entstehen, werden ohne Haushaltsbelastung durch die Inanspruchnahme zusätzlich geschaffener SZR finanziert;

— die OPEC muß gewillt sein, ihre so abgesicherten Überschüsse für Investitionen in Entwicklungsländern zur Verfügung zu stellen;

— die Entwicklungsländer müssen Programme und Projekte durchführen, die
  — Wachstum auf breiter Basis gewährleisten,
  — für alle Entwicklungsländer von Vorteil sind und nicht etwa die "Newly Industrialized Countries" einseitig bevorzugen,
  — zu beschäftigungswirksamer zusätzlicher Nachfrage in Industrieländern führen, wobei ein Multiplikator von 2 unterstellt wird.

— aus der Sicht der Kapitalgeber (OPEC) muß diese „Anlageform" zumindest auf längere Sicht rentabler sein als alle konkurrierenden ungesicherten Anlagemöglichkeiten;

— der Umfang der disponiblen Mittel wird durch administrativen Aufwand nicht in nennenswertem Maße reduziert.

Schon diese kurze Aufstellung zeigt, daß die Realisierung eines derartigen Vorschlags auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen dürfte:

— Die Forderung an die EG, Inflations- und Währungsrisiken abzusichern, erscheint in Anbetracht der relativ starken Schwankungen der einzelnen Währungen gegenüber Dollar und SZR sowie wegen der unterschiedlichen Inflationsraten einigermaßen illusionär; ungeklärt ist auch die Lastenverteilung innerhalb der EG;

— trotz des unbestrittenen Versorgungsinteresses der EG ist es zumindest zweifelhaft, ob die Gemeinschaft Risiken abdecken kann, die versicherungstechnisch schwer erfaßbar sind;

— aus Eigeninteresse müßten die EG-Staaten versuchen, Abwertungen ihrer Währungen nach der einsetzenden Zusatznachfrage aus Entwicklungsländern zu verhindern; dies bedeutet, daß erhebliche Zusatzexporte aus Nicht-EG-Staaten (Japan, USA, Kanada) vermieden werden müßten; damit taucht auch hier die Frage der Lieferbindung auf;

— ob die OPEC gewillt ist, die Entwicklungsländer über das bisher schon überdurchschnittlich hohe Maß hinaus zu unterstützen, ist fraglich;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— bei der Verwendung der Mittel durch die Entwicklungsländer ist es nach den Erfahrungen mit den hoch verschuldeten Ländern wahrscheinlich, daß ein großer Teil konsumtiv angelegt wird; dies kollidiert mit der intendierten Wachstumszielsetzung Jayawardenas;

— mit abgesicherten Papieren in der skizzierten Form gibt es bisher noch keine ausreichenden Erfahrungen. Feststellen läßt sich aber, daß die OPEC-Staaten ihr Kapital bisher hauptsächlich in den Industrieländern angelegt haben. Daraus ist zu schließen, daß hier die Rentabilität offensichtlich höher war. Zu hoffen, daß sich durch die Einschaltung der EG die Attraktivität von Anlagen in Entwicklungsländern entscheidend erhöht, ist sehr optimistisch. Die Ausübung von Zwang auf die OPEC-Staaten, ihre Überschüsse in dieser Form den Entwicklungsländern zu Verfügung zu stellen, dürfte von vornherein zum Scheitern verurteilt sein;

— hinsichtlich des administrativen Aufwandes lehrt die bisherige Erfahrung mit Verwaltungsorganisationen eindeutig, daß eine starke Tendenz besteht, große Teile der zugewiesenen Mittel selbst zu verbrauchen; es ist kaum anzunehmen, daß neue Institutionen hier eine Ausnahme bilden werden.

Nur sehr kurz erwähnt Jayawardena die Deckung von Kosten durch neue SZR der EG-Länder[25]. Werden SZR zur Subventionierung von konzessionalen Krediten oder zur Deckung von Schadenfällen im Zusammenhang mit der Garantiegewährung verwendet, so wird damit durch die Hintertür eine Art von Link zwischen ODA und SZR eingeführt, den die EG-Länder bisher einhellig ablehnten. Insofern dürften die Kosten doch zu Lasten der Haushalte gehen. In diesem Falle erfolgt die Zahlung mit größter Wahrscheinlichkeit aus den Entwicklungshaushalten. Die öffentliche Hilfe wird dann wegen der allgemeinen Haushaltsschwierigkeiten eher entsprechend reduziert als aufgestockt.

f) Zwischenbeurteilung

Faßt man die bisher betrachteten Vorschläge für einen massiven Ressourcentransfer hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit und ihrer Erfolgschancen zusammen, so wird deutlich, daß ihre Wirksamkeit von zahlreichen Faktoren abhängt, die von den Initiatoren nicht explizit genannt und möglicherweise in ihrer Bedeutung stark unterschätzt werden. Eine der wichtigsten Fragen, die nicht befriedigend geklärt ist, betrifft die Aufbringung der zusätzlichen Mittel. Sie sollen nämlich, um eine möglichst positive wirtschaftsbelebende Wirkung zu entfalten, nicht nur für die Entwicklungsländer zusätzlich sein, sondern auch in

[25] Vgl. *L. Jayawardena*, a.a.O., S. 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Industrieländern keine Entzugseffekte im Vergleich zu sonstiger konsumtiver oder investiver Verwendung bedingen. Daß diese Zusätzlichkeit relativ unwahrscheinlich sein dürfte, zeigen die Erfahrungen mit der Entwicklungshilfe der westlichen Länder. Denn bei ihnen besteht eindeutig die Tendenz — wegen des haushaltsbedingten Mangels an Mitteln für die ODA — neue Aufgaben aus den entsprechenden Haushaltstiteln zu bedienen.

Für die Hypothese, daß die Leistung der Mittel über die Entwicklungsländer die Wirtschaft der Geberländer stärker ankurbelt als eine direkte Verwendung dieser Mittel im Lande spricht wenig. Dies beruht vor allem auf der Konkurrenz von Entwicklungsländern und Industrieländern um die möglichen Aufträge.

Auch der im Zusammenhang mit dem Einsatz von öffentlichen Mitteln in Entwicklungsländern häufig genannte Multiplikatoreffekt (in der Größenordnung von zwei) verschiebt das Bild nicht notwendigerweise zugunsten der Kapitalverwendung für die Dritte Welt. Denn mit einem sehr ähnlichen Multiplikatoreffekt kann auch bei direkter Verwendung der Mittel im Inland gerechnet werden. Hinzu kommt, daß die wirtschaftspolitische Steuerung im Hinblick auf die strukturellen Wirkungen im Inland weniger kompliziert sein dürfte als bei Einschaltung multilateraler Einrichtungen und der Entwicklungsländer.

Soweit die Aufbringung tatsächlich zusätzlich und ohne Entzugseffekte erfolgt, entstehen zwangsläufig Inflationsprobleme. Dies ist besonders dann kritisch zu beurteilen, wenn nationale oder internationale Geldschöpfungsmechanismen nicht einmalig zu einer Konjunkturbelebung nach Keynesianischem Vorbild eingesetzt werden, sondern wenn wegen des hohen Kapitalbedarfs der Entwicklungsländer kontinuierlich von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht würde.

Neben den bereits erwähnten institutionellen und administrativen Problemen und der Frage der adäquaten Verteilung der Mittel auf die Entwicklungsländer, weisen alle Vorschläge und Pläne den Nachteil auf, daß sie keine Aussagen darüber zulassen, ob das vorgesehene Instrumentarium quantitativ ausreichend dimensioniert ist, um eine dauerhafte Belebung der Weltwirtschaft zu bewirken und über welchen Zeitraum die Mittel regelmäßig eingesetzt werden müssen, um einen Erfolg des massiven Ressourcentransfers zu gewährleisten.

Diese Mängel resultieren in erster Linie aus recht einfachen theoretischen Vorstellungen: Alle Konzepte sehen das Fehlen von Kapital als den entscheidenden Tatbestand für Unterentwicklung und Stagnation bzw. Rezession an und stimmen offensichtlich in der Auffassung über-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein, daß ein großer Investitionsschub ausreiche, um andere Mechanismen und Automatismen in Gang zu setzen, die dann letztlich für dauerhaftes und stabiles Wachstum sorgen. Insofern geht es primär um die Mobilisierung von Kapital aus zugänglichen, aber bisher nicht oder wenig genutzten Quellen. (Die dem Ressourcentransfer gegenüber zurückhaltenden Ostblockstaaten werden offensichtlich aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit von vornherein ausgeklammert).

Die Höhe des erforderlichen Kapitals erscheint in allen betrachteten Fällen als mehr oder weniger frei gegriffen. Einer kritischen Kapitalbedarfsrechnung halten diese Pläne nicht stand. Dies ist im Grunde erstaunlich; denn nahezu alle Prognosen bis zum Jahre 2000 stimmen in der Aussage überein, daß die Entwicklungsländer einen permanent wachsenden Bedarf an Auslandskapital aufweisen, das auch die öffentlichen Hilfeleistungen umschließt. Die Autoren der Marshall-Plan- und Fonds-Konzepte nehmen dies zwar als Begründung zusätzlicher Leistungen zur Kenntnis, sie versäumen aber, Aussagen darüber zu machen, ob sich aufgrund des Einsatzes dieser Mittel der langfristige Kapitalbedarf der Entwicklungsländer mindert, oder ob sie in immer stärkerem Maße zu „Kostgängern" der Industrieländer werden.

Die Unfähigkeit, diese Frage beantworten zu können, kennzeichnet einerseits das Theoriedefizit in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, andererseits auch die allgemein feststellbare Scheu, den Entwicklungsländern detaillierte Empfehlungen für die effiziente Verwendung der ihnen zufließenden Ressourcen zu geben, da dies als Verletzung der Souveränität dieser Staaten verstanden wird.

Die verschiedenen Ansätze, die lediglich auf die Wirkung des Investitionsmultiplikators und einfachster konjunkturtheoretischer Zusammenhänge bauen, sind daher nur sehr begrenzt erfolgversprechend. Ihre globale Ausrichtung, die Konzentration auf den Faktor Kapital trägt der Vielfalt der Weltwirtschaft und den Entwicklungsprozessen nicht genügend Rechnung.

2. Dauerhafter, hoher und automatischer Ressourcentransfer

In allen Diskussionen über die Steigerung der Ressourcentransfers kommt neben dem Wunsch nach der Steigerung immer wieder zum Ausdruck, daß die Festlegung der Mittel nicht — wie bei der ODA üblich — weiterhin von Einzelentscheidungen abhängig sein, sondern möglichst automatisch erfolgen sollte. Ansatzpunkte für einen solchen Automatismus ergeben sich durch Kopplung der Entwicklungshilfe mit der Schaffung zusätzlicher Liquidität im Rahmen der internationalen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Währungssysteme *oder* durch die Einführung von Entwicklungshilfesteuern, deren Aufkommen den Ländern der Dritten Welt zufließen würde.

a) Der einfache Link

Vorschläge, die internationale Geldschöpfung für Zwecke der Entwicklung einzusetzen, wurden bereits bei der Etablierung des Systems von Bretton Woods vorgelegt[26]. Neuen Auftrieb erhielten diese Ideen bei der Einführung der Sonderziehungsrechte (SZR) im Jahre 1970 und bei den Verhandlungen des Zwanziger Ausschusses zur Reform des Internationalen Währungssystems im Jahre 1973. Die Entwicklungsländer drängten darauf, bei jeder Schaffung von SZR über ihre Quote hinaus bedient zu werden, indem ihnen von den Industrieländern ein Teil von deren SZR direkt oder indirekt zur Verfügung gestellt würde.

Unter der Voraussetzung, daß sich der Liquiditätsbedarf der Weltwirtschaft bei wachsendem Sozialprodukt und Außenhandel permanent ausweitet, würde die damit erforderliche Schaffung immer neuer SZR tatsächlich quasi-automatisch Mittel in die Entwicklungsländer lenken, wenn die Industrieländer diesem Vorschlag folgten. Tatsächlich bestehen jedoch so umfangreiche Bedenken gegen diesen eleganten Vorschlag, bei dem für die Finanziers zunächst kein Entzugseffekt spürbar wird (obwohl er vorhanden ist), daß mit der Realisierung kaum zu rechnen ist[27]:

— Nicht gewährleistet ist zunächst die umfangreiche Schaffung von SZR entsprechend den Wünschen der Entwicklungsländer. Die Industrienationen sind aufgrund ihrer hohen Quoten in der Lage, hier weiterhin allein nach monetären und währungspolitischen Notwendigkeiten zu entscheiden. Dies wäre nur durch eine grundlegende Quotenrevision zugunsten der Entwicklungsländer zu ändern, die sich aber im IWF derzeit nicht abzeichnet.

— Selbst wenn den Entwicklungsländern SZR von den Industrieländern zur Verfügung gestellt würden, bedeutet dies noch nicht, daß die Mittel auch zusätzlich sind. Denn es wäre den Industrieländern durchaus möglich, mit diesen SZR einen Teil ihrer ODA zu substituieren; in diesem Falle gäbe es zwar einen Quasi-Automatismus, aber ohne zusätzliche Leistungen. Der Vorteil einer solchen Lösung wäre dementsprechend gering.

---

[26] Vgl. *M. Stamp:* The Stamp-Plan-1962 Version, in: H. Grubel (Ed.): World Monetary Reform, Plans and Issues, Stanford, Calif. 1963, S. 80 ff.

[27] Vgl. *K. Boeck:* Die währungspolitischen Forderungen der Entwicklungsländer, Hamburg 1975; *D. Kebschull:* Alternativen internationaler Entwicklungsfinanzierung, in: H.-B. Schäfer (Hrsg.): Gefährdete Weltfinanzen, Bonn 1980, S. 54 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Eine häufige und hohe Schaffung von SZR — wie sie die Entwicklungsländer anstreben — erhöht das Risiko einer beschleunigten und weltweiten Inflation, die nicht im Interesse der Entwicklungsländer sein kann.

— Schließlich zeigte sich in der Vergangenheit, daß Währungssysteme immer dann besonders anfällig sind, wenn die Reservemedien eine „Doppelfunktion" haben. Gerade deshalb haben die internationalen Währungsbehörden ein großes Interesse daran, die SZR nicht mit der Funktion von Entwicklungskapital zu versehen.

b) Ein Marshall-Plan via SZR-Link

Trotz der bekannten Bedenken gab es immer wieder Versuche, die Idee des Marshall-Plans mit dem Link zu verbinden. Der bekannteste Vorschlag dieser Art stammt von Küng[28]. Sein Modell sieht zwei Varianten für die Zuteilung zusätzlicher Mittel vor:

— Zusätzliche SZR werden nur den Entwicklungsländern eingeräumt, d. h. die Verteilung geschieht unter Ausschluß der Industrieländer;

— die Zuteilung erfolgt gemäß den nationalen IWF-Quoten, allerdings mit der Variante, daß die Industrieländer ihre SZR den Entwicklungsländern kostenlos und ohne Rückzahlungsverpflichtungen zur Verfügung stellen.

Küng ist der Meinung, daß die Entwicklungsländer die entsprechenden Mittel ohne Probleme wachstumswirksam einsetzen könnten. Außerdem ließen sich auch die derzeitigen Probleme der Industrieländer auf diesem Wege mildern. Denn dadurch, daß die Mittel aus den zugeteilten Sonderziehungsrechten für Käufe in den Industriestaaten verwendet werden, würde ein Kaufkraftstrom vom Süden in den Norden und ein Güterstrom vom Norden in den Süden fließen. Auf diese Weise könnte sich ein Belebungseffekt einstellen, der auf die gesamte Weltwirtschaft übergreift[29].

Insgesamt gesehen bringt dieser Vorschlag gegenüber der alten Diskussion des SZR-Link und der Marshall-Pläne nichts eigentlich Neues. Er muß deshalb alle zuvor genannten Einwendungen gegen sich gelten lassen. Küng selbst nimmt diese Kritik z. T. bereits vorweg, so daß der Eindruck entsteht, als handele es sich bei dem Vorschlag eher um ein Gedankenspiel als um ein wirklich ernst zu nehmendes Entwicklungskonzept. Dies mag auch der Grund dafür sein, daß sich die Diskussionen

---

[28] Vgl. *E. Küng:* Der arme Süden und der reiche Norden. Ein Marshall-Plan für die Dritte Welt?, Stuttgart-Degerloch 1981.

[29] Vgl. *E. Küng,* a.a.O., S. 182 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über einen massiven automatischen Transfer inzwischen eindeutig vom IWF weg und hin zu den Entwicklungssteuern verlagert haben.

c) Entwicklungssteuern

Grundüberlegungen

Um die externen Zuflüsse in Form der ODA von jährlichen politischen Entscheidungen der Geber unabhängig zu machen und um eine bessere Verteilung auf die Entwicklungsländer durchsetzen zu können, verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen bereits 1975 eine Resolution, die dem erklärten Willen der Mitglieder Ausdruck gab, einen vorhersehbaren, stetigen und gesicherten Ressourcentransfer zwischen reichen und armen Ländern zu gewährleisten und die Festlegung der Entwicklungshilfeleistungen der nationalen Entscheidungsfindung und Gesetzgebung zu entziehen[30]. Unter den Vorschlägen zur Neuordnung des internationalen Entwicklungshilfesystems nahmen internationale Entwicklungshilfesteuern einen breiten Raum ein. Die Diskussion richtete sich dabei vorwiegend auf Steuern als Instrument zur Aufbringung zusätzlicher Finanzmittel.

Vorgeschlagen wurden dabei sowohl direkte als auch indirekte Steuern. Sie sollten an leicht erfaßbaren Tatbeständen anknüpfen. So wurden als direkte Steuern u. a. diskutiert[31]:

— ein Zuschlag auf die allgemeine nationale Einkommensteuer zur Finanzierung von Entwicklungshilfeleistungen;

— die Besteuerung der Einkünfte von Auswanderern aus Entwicklungsländern (sog. Brain-Drain-Steuer);

— die Besteuerung von Gewinnen aus Investitionen multinationaler Unternehmen in Entwicklungsländern;

— Steuern auf die Nutzung internationaler Gemeinschaftsgüter.

Vorschläge für indirekte Steuern richten sich auf:

— den Kauf von Luxusgütern;

— den internationalen Handel;

— den Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen (mineralische Rohstoffe, Energie);

— die Rüstungsausgaben oder den internationalen Waffenhandel.

---

[30] Vgl. *H. P. Wiesebach:* Mobilization of Development Finance. Promises and Problems of Automaticity, Berlin 1979, S. 14.

[31] Vgl. *W. Ochel:* Die Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft, Köln 1982, S. 249.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der entwicklungspolitische Wert dieser Steuern hängt vor allem davon ab, inwieweit sie dem Ziel einer Verstetigung und Erhöhung des Ressourcentransfers gerecht werden und ob dieser dann tatsächlich wachstumsfördernd auf Industrie- und Entwicklungsländer wirkt. Darüber hinaus müssen auch internationale Steuern die Anforderungen an ein „gutes" Steuersystem erfüllen. So sollte die Verteilung der Steuerlast gerecht sein, die Steuern sollten das effiziente Funktionieren der Märkte nicht beeinträchtigen, die Verwaltung sollte einfach und die Verwaltungskosten sollten so niedrig wie möglich sein[32].

Für eine internationale Besteuerung wäre es außerdem erforderlich, eine internationale Behörde zu schaffen oder die Aufgaben bereits bestehenden Organisationen zu übertragen, die dann die Verteilung der Mittel vorzunehmen hätten. Praktisch würden die Steuern jeweils von den nationalen Steuerbehörden nach international verbindlichen Steuersätzen zu erheben sein und dann z. B. an ein Weltschatzamt — wie im Rio-Bericht vorgeschlagen — weitergeleitet werden[33].

Um einen Einblick in die Problematik einer internationalen Besteuerung zu gewinnen, sollen im folgenden zwei typische Beispiele einer indirekten und einer direkten Steuer näher betrachtet werden. Ausgewählt wurden dafür die „Steuer auf den internationalen Handel" und eine „Entwicklungshilfesteuer", die als Aufschlag zur nationalen Einkommenssteuer erhoben werden soll.

Beispiel einer indirekten Steuer

Eine eindeutige Stellungnahme zugunsten einer Steuer auf den internationalen Handel ist dem 1980 erschienenen Bericht der Nord-Süd-Kommission zu entnehmen[34]. Der Vorteil einer solchen Steuer, die auf der Importseite erhoben werden soll, besteht nach Meinung ihrer Befürworter in ihrer relativ kostengünstigen und unkomplizierten Erhebung. Sie könnte zusammen mit Zöllen und anderen Einfuhrabgaben beim grenzüberschreitenden Warenverkehr auf nationaler Basis erhoben und in einen als Sammelstelle einzurichtenden Fonds eingezahlt werden.

Das reibungslose Funktionieren eines solchen Erhebungssystems erfordert allerdings — abgesehen von der augenfälligen Problematik des Besteuerungstatbestandes — eine klare steuertechnische und besteuerungsgerechte Definition und Abgrenzung. So müßte vor allem geklärt

[32] Vgl. *R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer:* Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen 1975, Bd. 2, S. 14.

[33] Vgl. *H. P. Wiesebach,* a.a.O., S. 14 und *W. Ochel,* a.a.O., S. 250.

[34] Vgl. *W. Brandt* u. a., a.a.O., S. 306 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden, wie eine doppelte oder mehrfache Besteuerung von Gütern, deren Herstellungsland nicht mit dem Exportland oder deren Bestimmungsland nicht mit dem Verbrauchsland übereinstimmt, vermieden werden kann.

Als besondere Vorteile einer Handelssteuer werden von ihren Befürwortern die breite Besteuerungsgrundlage, die Einbeziehung einer großen Zahl von Ländern in dieses System und das hohe potentielle Aufkommen angesehen. Bei einem Volumen des Welthandels von rund 2000 Mrd. US $ (1980) würde eine Besteuerung mit dem von der Nord-Süd-Kommission vorgeschlagenen Satz von 0,5 % bereits 10 Mrd. US $ erbringen. Soweit diese Mittel zusätzlich aufgebracht werden, könnten die öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen der DAC- und OPEC-Länder, die 1980 bei ca. 33 Mrd. US $ lagen, um 30 % angehoben werden. Dies gilt allerdings nur unter der Annahme, daß die Geberländer von Entwicklungshilfe das Steueraufkommen nicht gegen ihre sonstigen Leistungen aufrechnen. Daß es hier zu Substitutionen zwischen den verschiedenen Formen der Hilfe käme, ist durchaus wahrscheinlich. Genauere Aussagen über einen Umfang solcher Verschiebungen sind allerdings nicht möglich.

Problematisch erscheint auch die Verteilung der Belastung auf verschiedene Länder. Denn kleine Länder mit einem großen Außenhandelsanteil dürften weitaus stärker belastet werden als große Länder, die im Verhältnis zu ihrem Bruttosozialprodukt nur wenig importieren. Schon innerhalb der DAC-Staaten würde sich (bei einem Steuersatz von 0,5 %) eine Variationsbreite des Anteils des Importsteueraufkommens am BSP (1979) von 0,05 % für die USA und 0,27 % für Belgien ergeben.

Um eine größere Steuergerechtigkeit zu erreichen, wurde zwar von der Nord-Süd-Kommission vorgeschlagen, „die Abgaben für alle Länder auf einen bestimmten Höchstanteil am nationalen Einkommen“[35] zu begrenzen. Wie dies dann aber praktisch gehandhabt werden soll und ob damit tatsächlich eine gerechtere Lastenverteilung erreicht wird, bleibt dahingestellt. Zu fragen wäre zusätzlich, ob das Bruttosozialprodukt überhaupt als sinnvolle Bezugsgröße angesehen werden kann, oder ob stattdessen das BSP pro Kopf heranzuziehen wäre[36]. Unklar bleibt darüber hinaus, ob eine solche Besteuerungsart tatsächlich zu einem Ressourcentransfer von armen in reiche Länder führt, wenn Entwicklungsländer in das System mit einbezogen werden, und

[35] *W. Brandt* u. a., a.a.O., S. 307.

[36] Vgl. *R. Schinke:* Ordnungspolitische Aspekte einiger Vorschläge der Brandt-Kommission zur Entwicklungshilfe, in: U. E. Simonis (Hrsg.): Ordnungspolitische Fragen zum Nord-Süd-Konflikt, Berlin 1983, S. 319 - 343.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn die Steuer vollständig auf den Importeur überwälzt werden kann. Unter solchen Voraussetzungen ist es wahrscheinlich, daß Nettoimporteure — und das waren in der Vergangenheit vor allem die Mehrzahl der Entwicklungsländer — stärker belastet werden als Nettoexporteure. Für eine Überwälzbarkeit der Steuer auf die Importeure spricht, daß die Importelastizitäten im Durchschnitt niedriger sind als die Exportelastizitäten[37]. Außerdem ergibt sich bei Überwälzung das Problem einer globalen Preissteigerung.

Schließlich erscheint eine solche Besteuerung auch unter Allokations- und Wachstumsaspekten als bedenklich, da auf diese Weise der Binnenhandel gegenüber dem Außenhandel bevorzugt wird. Damit erscheint eine Kontraktion des internationalen Handels und eine Minderung des Wachstumsspielraums als Folge der Handelssteuer möglich.

Zusammenfassend sei festgehalten, daß dieser Vorschlag zunächst noch erheblich weiterer Modifikationen und Absicherungen bedarf, um den Zielen eines erhöhten Ressourcentransfers, einer gerechten Lastenverteilung, einer tatsächlichen internationalen Umverteilung und einer effizienten Allokation gerecht zu werden.

Beispiel einer direkten Steuer

Auf den ersten Blick bietet der mehrfach vorgeschlagene Ansatz, eine Entwicklungshilfesteuer als Aufschlag zu der nationalen Einkommensteuer zu erheben, gegenüber einer Steuer auf den internationalen Handel den Vorteil, daß die tatsächliche Steuerlast in den verschiedenen beteiligten Ländern eindeutiger zu ermitteln wäre und die mit der Handelssteuer verbundenen negativen Allokationseffekte leichter vermieden werden könnten.

Auf nationaler Ebene wurde ein solcher Zuschlag auf die Einkommensteuer von 1964 - 1974 in Norwegen erhoben[38]. Allerdings wurde diese spezielle Entwicklungshilfesteuer dann wieder abgeschafft. Sie war mit einer geringeren Progression verbunden als die normale Einkommensteuer, die Verwaltungskosten erwiesen sich als relativ hoch, und außerdem fand diese Besteuerungsart wenig Zustimmung in der Öffentlichkeit.

Generell dürfte die Einführung eines Aufschlags auf die Einkommensteuer schon deshalb problematisch sein, weil sie eine Veränderung historisch gewachsener Steuersysteme mit sich bringt. Der Anteil der Einkommensteuer am gesamten Steueraufkommen und der Steuersatz

[37] Vgl. *H. P. Wiesebach,* a.a.O., S. 22.
[38] Vgl. *H. P. Wiesebach,* a.a.O., S. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

variiert zwischen potentiellen Geberländern so stark, daß zur Erhaltung der Steuergerechtigkeit ein kompliziertes System erforderlich würde.

Zudem wird vom Standpunkt der Finanzwissenschaft aus jede Zweckbindung abgelehnt. Eine solche Bindung bedingt nach vielfach geäußerter Meinung auch eine geringe Bereitschaft der Steuerzahler, derartige Entwicklungshilfesteuern zu tragen. Hauptsächlich aus diesem Grund haben die Regierungen der DAC-Mitgliedsländer bisher eine solche Besteuerungsart abgelehnt.

Ungelöst bleiben auch bei dieser Besteuerungsform die Fragen der Zusätzlichkeit des Aufkommens für Entwicklungszwecke, der Verwendungskontrolle und der Institutionen, sowie der Wachstumswirkungen.

Insofern dürfte deutlich geworden sein, daß auch ein massiver Ressourcentransfer über Steuern, der auf den bei anderen Formen angestrebten direkten Ankurbelungseffekt für die Weltwirtschaft verzichtet, alles andere als eine Patentlösung darstellt.

V. Ergebnis und Ausblick

Die gesamte Betrachtung hat deutlich werden lassen, daß der von den Entwicklungsländern und vielen Fürsprechern artikulierte Wunsch nach einem massiven Ressourcentransfer kaum verwirklicht werden wird. Die im einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen erweisen sich dazu in der Regel als wenig geeignet. Außerdem sind ihre Nebenwirkungen zum Teil nicht geeignet, die langfristigen Wachstums- und Entwicklungsvorstellungen zu realisieren.

Die bisherigen Erfahrungen mit der ODA lassen es zweifelhaft erscheinen, ob mit neuen Instrumenten die Mängel in Art und Umfang der bisherigen öffentlichen Zusammenarbeit beseitigt werden können. Bevor mit neuen Formen zu große Hoffnungen geweckt werden, erscheint es daher angebracht, die vorhandenen Instrumente auszubauen und wirkungsvoller zu gestalten.

Dabei bleiben die grundsätzlichen Fragen nach der Rolle des Kapitals im Entwicklungsprozeß und nach der Dauer der Unterstützung offen. Die Diskussion um einen massiven Transfer sollte nicht dazu führen, die Bedeutung anderer Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung zu vernachlässigen. Denn Kapital ist zwar ein notwendiger aber allein keineswegs ein hinreichender Faktor.

Gerade weil dieser simple Tatbestand zu wenig beachtet wurde, entsteht auch kaum Kritik an den vielfältigen Prognosen, die einen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

immer höheren Bedarf der Entwicklungsländer an Auslandskapital, speziell an ODA, voraussagen. Die dauerhafte Alimentierung der Dritten Welt bedeutet aber meines Erachtens ein Mißverstehen des Entwicklungshilfegedankens. Denn der eigentliche Zweck von Hilfe ist es, Anstöße und Impulse zu geben, durch die sich die Wirtschaft in den Ländern der Dritten Welt dann allein entwickeln kann. Aus diesem Grunde sind in weitaus stärkerem Maße Selbsthilfebemühungen erforderlich, die ein sich selbst tragendes Wachstum ermöglichen. Dies bedeutet vor allem die Mobilisierung von Kapital in den Entwicklungsländern selbst. Statt permanent und in steigendem Maße Hilfe von außen und beispielsweise Entwicklungssteuern zu fordern, wäre anzuraten, einmal die Möglichkeiten der Einführung effizienter Steuersysteme in den Entwicklungsländern zu diskutieren. Dies hätte zwar die Reduzierung von Privilegien und möglicherweise tiefergreifende gesellschaftliche Veränderungen zur Konsequenz, aber ohne sie ist Entwicklung dauerhaft nicht möglich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zu dem Vortrag: Neue Gestaltungsformen und Perspektiven der öffentlichen Entwicklungshilfe (D. Kebschull)

Von *Hans-Gert Braun,* München

I. Die Vorschläge für nationale und internationale Entwicklungsabgaben

Aus dem breiten Themenkomplex des Ressourcentransfers in die Entwicklungsländer soll hier nur ein Aspekt herausgegriffen werden, der der Finanzierung[1]. Dabei soll aber nicht auf die monetären Finanzierungsformen (Stichwort: "link") eingegangen werden, sondern nur auf die fiskalischen (Stichwort: „Entwicklungsabgaben").

Dietrich Kebschull hat in seinem Beitrag zu diesem Band einige der Vorschläge für *Entwicklungsabgaben* behandelt. In der entwicklungspolitischen Diskussion sind noch einige weitere genannt worden (vgl. z. B. den ersten Brandt-Bericht[2]). Eine Zusammenstellung der wichtigsten Vorschläge für nationale und internationale Entwicklungsabgaben ist in den *Übersichtstafeln 1 und 2* enthalten.

Die zentrale Frage ist, ob diese Vorschläge in der Praxis durchsetzbar sind. Um es vorweg zu sagen: Die meisten Vorschläge sind — leider — nicht realisierbar. Sie stammen häufig von engagierten Entwicklungspolitikern, die — die Notwendigkeit des Ressourcentransfers vor Augen — lediglich auf die Ergiebigkeit, Stetigkeit und eventuell auch noch die Dynamik der potentiellen Entwicklungsabgaben schauen. Bezüglich der finanzpolitischen Durchführbarkeit sind sie jedoch in der Regel unkritisch. Sie halten es mit der Nord-Süd-Kommission, die diesbezüglich allzu optimistisch äußerte: „Ist der Wille dazu vorhanden, so werden sich auch die Wege finden."[3]

---

[1] Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen eines Forschungsvorhabens, das das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit durchgeführt hat. Vgl. *Helmut Helmschrott, Stephan Teschner:* Nationale und internationale Abgaben zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit — Bestandsaufnahme und Bewertung, Köln 1983. Der Verfasser dankt den beiden Kollegen auch für wertvolle Anregungen.

[2] Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, Bericht der Nord-Süd-Kommission, Köln 1980.

[3] Das Überleben sichern, a.a.O., S. 308.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1

Nationale Entwicklungsabgaben

Direkte Steuern

1. Einkommen- und Körperschaftsteuer als nationales Instrument der Entwicklungsfinanzierung
   — Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer
   — Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer
   — Eigenständige Abgabe mit gesondertem Tarif
2. Mittelmobilisierung durch Steuervergünstigungen
   — Abzugsfähigkeit freiwilliger Entwicklungshilfeleistungen von der Steuerschuld
   — Reduzierung der Steuerbemessungsgrundlage durch freiwillige Entwicklungshilfeleistungen
3. Länderübergreifende Besteuerung von Einkommen und Gewinnen

Indirekte Steuern

1. Wertschöpfungs- oder Umsatzsteuer als allgemeine Abgaben auf Produktionstätigkeit und Verbrauch
2. Spezielle inländische Verbrauchsteuern
   — Einzelhandelssteuer auf Luxusgüter
   — Umsatz- oder Mehrwertsteuer auf agrarische und mineralische Rohstoffe
   — Sonstige spezielle inländische Verbrauchsteuern
3. Einfuhrabgaben als Finanzierungsquelle der Entwicklungszusammenarbeit
   — Einnahmen aus Zöllen auf ausgewählte Importgüter
   — Zuschlag auf nationale Zolleinnahmen
4. Kombination von Einfuhrabgaben und inländischen Produktionssteuern
   — Abgaben auf importiertes und im Inland gefördertes Öl
   — Abgaben in Zusammenhang mit dem gesamten inländischen Energieverbrauch
   — Abgaben auf den Verbrauch von importierten und inländischen Rohstoffen

Sonstige zweckgebundene Entwicklungsabgaben

1. Sonderabgaben mit vergleichsweise punktuellem Anknüpfungspunkt
   — Zweckbindung eines Teils der Überschüsse aus nationalen Lotterieeinnahmen
   — UNO-Lotterie zugunsten der Entwicklungsländer
   — Sonstige punktuelle Sonderabgaben
2. Entwicklungsfinanzierung durch „Notopfer Dritte Welt"

Quelle: Helmut Helmschrott, Stephan Teschner: Nationale und internationale Abgaben zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit, a.a.O., S. 43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 2

Internationale Entwicklungsabgaben

1. Internationaler Handel
   — Gesamter Handel
   — Ausgewählte Handelsströme
      Handel mit Rohöl
      Handel mit anderen mineralischen Rohstoffen
2. Internationaler Flugverkehr
   — Personenverkehr
      Gesamter Personenverkehr
      Touristenverkehr
   — Frachtverkehr
3. Internationaler Transfer von Unternehmergewinnen
4. Internationale Wanderung von Fachkräften (brain drain)
5. Rüstungsbereich
   — Waffenproduktion
   — Rüstungsausgaben
   — Waffenbesitz
   — Waffenhandel
   — Einsparungen durch Abrüstung
6. Nutzung internationaler Gemeinschaftsgüter
   — Nutzung der Meere
   — Nutzung der Atmosphäre und des Weltraums
   — Nutzung der Antarktis
   — Nutzung des Mondes

Quelle: Helmut Helmschrott, Stephan Teschner: Nationale und internationale Abgaben zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit, a.a.O., S. 120.

Der Wille ist natürlich in dem Sinne vorhanden, daß niemand etwas gegen einen Ressourcentransfer einzuwenden hat — sofern er nur selbst nicht dafür Opfer bringen soll. Das aber ist der kritische Punkt. Es geht um Opfer und deren Verteilung, und deshalb geht es um die praktische Durchsetzbarkeit, um die politische Akzeptanz solcher Vorschläge.

Bezüglich dieser politischen Akzeptanz unterscheidet man zweckmäßigerweise zwischen genereller und spezieller Akzeptanz. *Generelle* Akzeptanz besagt, daß die Einführung einer Entwicklungsabgabe über-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haupt politisch akzeptiert werden muß. *Spezielle* Akzeptanz bezieht sich dagegen auf eine bestimmte Entwicklungsabgabe und ihre konkrete Ausgestaltung.

II. Die Frage der generellen Akzeptanz nationaler Entwicklungsabgaben

Die Frage der *generellen Akzeptanz* von Entwicklungsabgaben kann man aufteilen in eine entwicklungspolitische und eine finanzpolitische Komponente. Die entwicklungspolitische Komponente ist die Frage nach der politischen Akzeptanz von mehr Ressourcentransfer (Umfang der Entwicklungshilfe). Voraussetzung dieser Seite der politischen Akzeptanz ist, daß politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen erfüllt sind und daß die Einstellung der Bevölkerung positiv ist. Die politischen Rahmenbedingungen können als erfüllt angesehen werden — wie die genannte Ifo-Untersuchung zeigt — wenn ein (Geber-)Land eine hohe Umverteilungsquote (Steuer- oder Abgabenquote, gemessen am BSP) überhaupt hat.

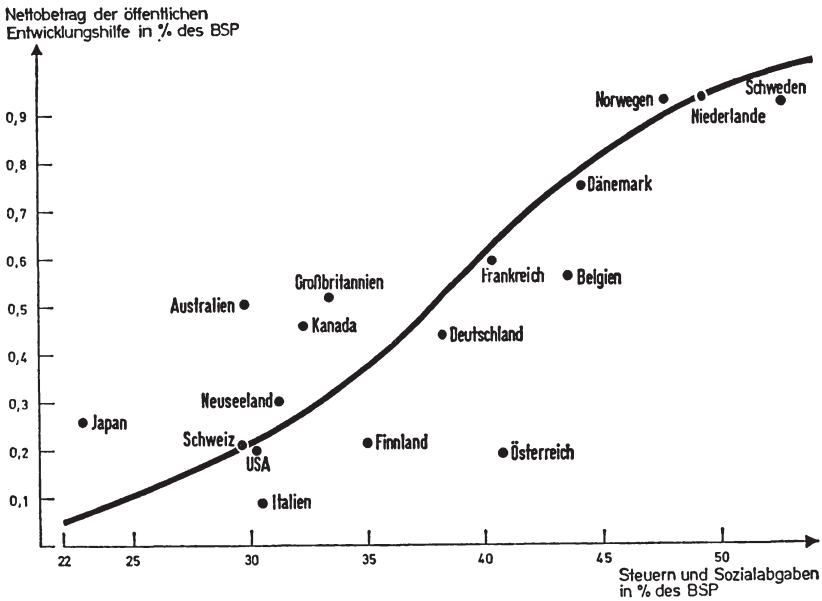
Hier hat sich eine erstaunliche Korrelation herausgestellt (vgl. *Abbildung 1*) in dem Sinne, daß die Entwicklungshilfequote in hohem Maße mit der Umverteilungsquote (Steuer- bzw. Abgabenquote) korreliert ist. Schweden hat z. B. eine hohe Umverteilungsquote von 52,6 % und eine ebenfalls hohe Entwicklungshilfequote von 0,94 %. Die Bundesrepublik Deutschland liegt mit einer Umverteilungsquote von 38,3 % und einer Entwicklungshilfequote von 0,44 % jeweils im Mittelfeld der DAC-Länder. Die USA haben sowohl eine niedrige Umverteilungs- (30,3 %) als auch eine niedrige Entwicklungshilfequote (0,20 %).

Man könnte also sagen: Je höher in einem Lande die Bereitschaft zur inneren Umverteilung, um so größer ist auch die Bereitschaft zum Ressourcentransfer in die Dritte Welt. Dann ließe sich aber folgern, daß mit der Umverteilungsquote automatisch auch die Entwicklungshilfequote ansteigt (oder sinkt). Dies ist sicherlich nicht der Fall, und deshalb ist wohl auch eine etwas andere Interpretation von *Abbildung 1* angemessener: Je größer die Umverteilungsquote, um so leichter ist es für den Entwicklungshilfe-Minister, einen bestimmten Anteil und somit eine entsprechend hohe Entwicklungshilfequote (Entwicklungshilfe bezogen auf das BSP) durchzusetzen. Diese Erklärung gewinnt an Plausibilität, wenn man z. B. die entsprechenden „Budgetquoten der Entwicklungshilfe" (bezogen jeweils auf das Budget des Zentralstaates) berechnet. Die Unterschiede zwischen Schweden und der Bundesrepublik Deutschland schrumpfen dann beträchtlich: Schweden 4,4 %; Bundesrepublik Deutschland 3,5 %.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 1

Volkswirtschaftliche Abgabenquote und BSP-Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe der DAC-Mitgliedsländer im Jahr 1979



Quelle: OECD, BMF-Finanzbericht.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dürften dann erfüllt sein, wenn die gesamtwirtschaftliche Lage einen Anstieg des Ressourcentransfers erlaubt. In der derzeitigen Situation vieler DAC-Länder — mit Wirtschaftsrezession, Haushaltsdefiziten, Staatsverschuldung, und (teilweisen) Leistungsbilanzdefiziten — ist diese Bedingung allgemein aber wohl nicht erfüllt. Auch die Einstellung der Bevölkerung gegenüber einem Ressourcentransfer in die Entwicklungsländer muß als eher negativ eingeschätzt werden, wie Analysen des Spendenverhaltens (trotz beträchtlicher sozialer Anregungen) zeigen.

Die Chancen für eine deutliche Erhöhung des Ressourcentransfers stehen somit nach Maßgabe der genannten Kriterien nicht gut. Aber auch wenn sie besser stünden, so wäre damit noch nichts bezüglich der finanzpolitischen Akzeptanz von Entwicklungshilfe gesagt. Eine Zweckbindung von Steuern und Abgaben ist in der Finanzpolitik seit jeher mehr oder weniger verpönt (Non-Affektationsprinzip). Die Aufhebung bindung von Steuern und Abgaben ist in der Finanzpolitik seit jeher Fall einer besonderen, überzeugenden Begründung. Aus der Sicht der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzpolitik ist die Entwicklungshilfe ein „normaler Fall von Einkommensumverteilung". Entsprechend der „Norm", d. h. nach dem Verständnis der Finanzpolitiker — und dies findet seinen Ausdruck in entsprechenden verfassungs-, haushalts- und abgabenrechtlichen Bestimmungen —, hat die Umverteilung somit über das Budget zu erfolgen.

Wenn es (zur Zeit) politisch nicht durchsetzbar ist, den Anteil der Entwicklungshilfe am Staatshaushalt (in der Bundesrepublik z. B. 3,5 %) in den Budgetverhandlungen wesentlich und dauerhaft zu erhöhen, so liegt bei den Entwicklungspolitikern der Wunsch nahe, das Budget um einen Sonderfonds (gespeist aus einer Sonderabgabe) zu ergänzen. Das aber ist der ‚Standardweg', den jede ‚Interessengruppe' zu gehen versucht. Nur: Bis auf ganz wenige Ausnahmen (z. B. Kohlepfennig) kommen Interessengruppen dabei meist nicht zum Ziel. Es wundert mich also, daß Entwicklungspolitiker so optimistisch (unkritisch) und engagiert immer wieder den Vorschlag der Entwicklungsabgabe(n) vorbringen — angesichts so geringer Chancen einer finanzpolitischen Durchsetzung.

Allerdings handelt es sich bei einem Teil der vorgeschlagenen Entwicklungsabgaben um internationale, deren „Steuerobjekte" den nationalen Budgets ohnehin nicht zur Verfügung stehen. Viele Vorschläge sehen auch sehr niedrige Abgabensätze vor (bei breiter Bemessungsabgabe), so daß die Entwicklungsabgabe für den Steuerzahler/-träger praktisch unspürbar bliebe. Das ist zwar richtig, aber letztlich irrelevant. Die Unmerklichkeit einer Abgabe beim Steuerzahler/-träger zählt heute nicht mehr (so sehr), sie ist quasi selbstverständliche Voraussetzung einer jeden neuen Abgabe. Die finanzpolitische Diskussion geht vielmehr um die gesamte Abgabenquote einerseits und um die Aufteilung des Budgets auf alle anstehenden Zwecke andererseits. Wegen der Unmerklichkeit einer Entwicklungsabgabe allein wird also kein Finanzpolitiker ihrer Einführung zustimmen. Es kommt nicht auf die Unmerklichkeit beim Steuerzahler/-träger an, es zählt eher die Unmerklichkeit bei den Finanzpolitikern.

Zuweilen mag bei den Vorschlagenden auch die Hoffnung auf ein gewisses irrationales Verhalten der Parlamente eine Rolle spielen. Wenn z. B. die Finanzierung der Entwicklungshilfe statt durch allgemeine Budgetmittel einer gesonderten zweckgebundenen, aber dynamischen Entwicklungsabgabe übertragen würde, so wäre der betreffende Entwicklungsfonds im Jahr der Einführung möglicherweise genau so hoch wie das Entwicklungsbudget. Wegen der Dynamik der Entwicklungsabgabe würde dieser Entwicklungsfonds in den Folgejahren aber

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schneller wachsen als das Entwicklungsbudget gewachsen wäre. Eine gewisse Schwerfälligkeit der Parlamente/Finanzpolitiker kann gewiß auch heute noch unterstellt werden. Es ist aber wohl nicht möglich, eine Entwicklungsabgabe einzuführen, ohne dabei über deren Dynamik zu diskutieren. Und es widerspräche dem Wunsch nach Stetigkeit des Ressourcentransfers, würde man eine Entwicklungsabgabe einführen, deren Dynamik im Zeitpunkt ihrer Einführung unklar wäre, im Gegenteil: die Dynamik wird *ex ante* ausgelotet und ist finanzpolitisch gewollt, wenn das Parlament seine Zustimmung gibt.

Die Überlegungen bezüglich der *generellen Akzeptanz* lassen sich in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland dabei in etwa wie folgt zusammenfassen: Der Finanzierung eines massiven Ressourcentransfers steht in der Bundesrepublik entgegen

— eine relativ niedrige Umverteilungsquote,

— (kurz- und mittelfristig) die wirtschaftliche Rezession und die hohe Staatsverschuldung sowie

— eine allgemein negative (unsolidarische) Einstellung der Bevölkerung.

Die Einführung einer Entwicklungsabgabe, d. h. die Aufhebung des Non-Affektationsprinzips und damit eine Zweckbindung im Haushalt oder gar die Bildung eines Sonderfonds, scheint daher gesellschaftlich schwerlich zu begründen zu sein.

III. Die Frage der speziellen Akzeptanz nationaler Entwicklungsabgaben

Trotz dieser Bedenken bezüglich der generellen Akzeptanz von Entwicklungsabgaben soll im folgenden ihre *spezielle Akzeptanz* überprüft werden. Aus der Sicht der Entwicklungspolitiker (aber auch der Finanzpolitiker) spielt die Frage der Ergiebigkeit eine zentrale Rolle. Sie ist, wie schon gesagt, in der Regel das zentrale Kriterium bei der Suche nach potentiellen Entwicklungsabgaben. Mehrere der vorgeschlagenen Entwicklungsabgaben bieten denn auch ein beträchtliches Aufkommenspotential: Im Bereich der *internationalen* Entwicklungsabgaben trifft dies vor allem auf die allgemeine Handelssteuer zu, daneben aber auch auf die Besteuerung des internationalen Handels mit Rohöl, der Waffenproduktion und vermutlich auch des (künftigen) Abbaus von Manganknollen in der Tiefsee. Im Bereich der *nationalen* Entwicklungsabgabe trifft es z. B. zu auf eine Besteuerung der Einkommen und Gewinne, des gesamten Energieverbrauchs oder des Rohölverbrauchs.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Große Ergiebigkeit einer Entwicklungsabgabe reicht allein aber — wie bereits gesagt — für deren spezielle Akzeptanz nicht aus. Aus finanzpolitischer Sicht muß eine Entwicklungsabgabe zusätzlich einer Reihe anderer Kriterien genügen, zumindest den Kriterien

— Kontrollierbarkeit der Auswirkungen,

— Wettbewerbsneutralität,

— administrative Effizienz (sowohl was den Verwaltungsaufwand als auch was die Gefahr der Hinterziehung betrifft),

— faire Verteilung der Steuerlast sowie

— adäquate (finanzpolitische) Begründbarkeit.

Mit Hilfe dieser Kriterien wurde in der eingangs genannten Ifo-Studie die spezielle Akzeptanz der meisten in den Übersichtstafeln 1 und 2 aufgeführten Entwicklungsabgaben überprüft. In Bezug auf die Wettbewerbsneutralität werfen die behandelten Entwicklungsabgaben keine ernsthaften Probleme auf. Sie würden in der Form *direkter* Steuern (Einkommen- und Körperschaftsteuer) wettbewerbsneutral wirken und in der Form *indirekter* Steuern infolge niedriger Steuersätze keine Wettbewerbsverzerrungen nennenswerten, d. h. für die Faktorallokation bedeutsamen Ausmaßes verursachen. Im übrigen könnten — wie z. B. im Falle der Ölsteuer — gewisse Diskriminierungen bei einigen indirekten Steuern durchaus erwünscht sein.

Bezüglich des Kriteriums der administrativen Effizienz kann gesagt werden, daß die vorgeschlagenen Entwicklungsabgaben in den meisten Fällen keinen unvertretbar hohen Aufwand erfordern. Die meisten der relevanten steuerlichen Tatbestände werden ohnehin erfaßt (im Zusammenhang mit nationalen Steuern oder aus statistischen Gründen) oder wären leicht erfaßbar. Allerdings gibt es dabei wichtige Ausnahmen, zu denen — aus naheliegenden Gründen — der Rüstungsbereich zählt.

Große Probleme ergeben sich hinsichtlich des Kriteriums einer adäquaten (finanzpolitischen) Abgabebegründung. Aus finanzpolitischer Sicht ist Entwicklungshilfe — wie schon mehrfach gesagt — (primär) als Maßnahme zur Einkommensumverteilung (zwischen „reichen" und „armen" Staaten) zu interpretieren. Auf Einkommensumverteilung ausgerichtete (Entwicklungs-)Abgaben sollten — nach vorherrschender finanzwissenschaftlicher Meinung — als direkte Steuern konzipiert sein, am Einkommen oder Vermögen anknüpfen und nach der individuellen Leistungsfähigkeit und damit Belastbarkeit des Steuerträgers differenzieren. Die Mehrzahl der Entwicklungsabgaben wird wegen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihrer indirekten Ausgestaltung diesem Postulat *nicht* gerecht. Sie entbehren folglich einer der Abgabemotivation adäquaten Begründung — mit der Folge, daß sie allein schon aus diesem Grunde politisch höchstwahrscheinlich nicht (oder nur schwer) durchsetzbar wären.

Die meisten vorgeschlagenen Entwicklungsabgaben verstoßen, zum Teil erheblich, gegen ein weiteres Postulat, nämlich das der fairen Verteilung der Steuerlast. Dies gilt sowohl für die einzelwirtschaftliche Ebene (horizontale Gleichbehandlung und vertikale Fairness) als auch für die nationale Ebene (gleichmäßige Steuerbelastung im Ländervergleich). Für länderübergreifende Entwicklungsabgaben, die also einen Konsens mehrerer Staaten voraussetzen, ist vor allem die zwischenstaatliche Verteilung der Steuerlast von großer Bedeutung. Wie die Ifo-Untersuchung ergab, führen fast alle länderübergreifenden Entwicklungsabgaben, ob als direkte *oder* indirekte Steuern konzipiert, gewöhnlich zu einer im Ländervergleich sehr ungleichmäßigen Steuerbelastung (gemessen als Relation des nationalen Abgabeaufkommens zum BSP). Hierfür sind mehrere, je nach Abgabeart verschiedene Gründe verantwortlich: Zwischenstaatliche Unterschiede im Einkommensteuersystem (das gilt für die direkten Entwicklungsabgaben), Unterschiede in der Bedeutung des Außenhandels (bei der allgemeinen Handelssteuer) oder Unterschiede in der Abhängigkeit von Rohstoffimporten (bei der Besteuerung des internationalen Handels mit Rohöl oder anderen Rohstoffen) oder auch Unterschiede in der Verbrauchsstruktur (was z. B. bei einer Luxussteuer zu entsprechenden Problemen führen würde).

Hinsichtlich der *speziellen Akzeptanz* kann also resümierend festgehalten werden: Die meisten Entwicklungsabgaben werden den Postulaten der Wettbewerbsneutralität und der administrativen Effizienz gerecht, verstoßen aber — und zwar teilweise erheblich — gegen die Postulate der adäquaten Abgabenbegründung und der fairen Verteilung der Steuerlast.

IV. Internationale Entwicklungsabgaben und die Frage ihrer Akzeptanz

Eine Sonderstellung nimmt die Besteuerung der Inanspruchnahme internationaler Gemeinschaftsgüter ein — wie der Manganknollenförderung in der Tiefsee und der Nutzung des Weltraums als Standort geostationärer Satelliten. Im Hinblick auf die oben genannten Evaluierungskriterien läßt sich hierzu — in der gebotenen Kürze — folgendes sagen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Das künftige Aufkommenspotential solcher Abgaben scheint z. B. im Falle der Besteuerung des Tiefseebergbaus beträchtlich zu sein und sich rasch auszuweiten.

— Sofern sich die Abgaben — wie vorgeschlagen — auf die Abschöpfung von Differentialrenten beschränken, wären sie wettbewerbsneutral.

— Nach dem common-heritage-Prinzip wären solche Steuern auch adäquat begründet.

— Unter dem Aspekt der fairen Steuerbelastung wäre zumindest das Postulat horizontaler Gleichbehandlung erfüllt und das Postulat vertikaler Fairness mit einer entsprechenden Ausgestaltung der Abgabe grundsätzlich erfüllbar. Eine im Länderquerschnitt gleichmäßige Verteilung der Steuerlast wäre zwar nicht erreichbar (die westlichen Industrieländer würden überdurchschnittlich stark belastet), aber die zwischenstaatlichen Diskrepanzen ließen sich — anders als z. B. bei der allgemeinen Handelssteuer — auf der Grundlage des common-heritage-Prinzips hinreichend rechtfertigen.

— Entwicklungsabgaben, die an der Nutzung internationaler Gemeinschaftsgüter anknüpfen, wären vermutlich auch politisch relativ leicht durchsetzbar (generelle Akzeptanz), weil ihre Einführung nicht notwendigerweise die individuelle Zustimmung mehrerer Staaten voraussetzt (Abkommen), sondern möglicherweise mit einem Mehrheitsvotum der Vereinten Nationen beschlossen werden könnte.

— Daraus ergibt sich: Sowohl hinsichtlich der allgemeinen wie der speziellen Akzeptanz wären die Realisierungschancen dieser Entwicklungsabgaben im Vergleich zu anderen Entwicklungsabgaben als günstig einzuschätzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Autoren

Altmann, Jörn, Dr., Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule des Bundes, Franziskanerweg 15, 7480 Sigmaringen.

Braun, Hans-Gert, Dr., Leiter der Abteilung Entwicklungsländer des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Stuttgart, Poschingerstraße 5, 8000 München 86.

Hammel, Werner, Dr., Direktor der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Palmengartenstraße 5 - 9, 6000 Frankfurt/M. 1.

Hankel, Wilhelm, Dr., Honorarprofessor für Währungs- und Entwicklungspolitik an der Universität Frankfurt, z. Zt. Gastwissenschaftler am Internationalen Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin, Platz der Luftbrücke 1 - 3, 1000 Berlin 42.

Kebschull, Dietrich, Dr., Leiter der Abteilung Entwicklungsländer und Nord-Süd-Beziehungen im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36.

Nienhaus, Volker, Dr., Wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstraße, 4630 Bochum 1.

Nissen, Hans-Peter, Dr., Professor für Allgemeine Volkswirtschaftslehre, insbes. für Außenwirtschaft und Entwicklungsländer, an der Universität-Gesamthochschule-Paderborn, Warburger Straße 100, 4790 Paderborn.

Nitsch, Manfred, Dr., Professor für Politische Ökonomie Lateinamerikas am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft und am Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin, Rüdesheimer Straße 54 - 56, 1000 Berlin 33.

Schäfer, Hans-Bernd, Dr., Professor für Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg, Edmund-Siemers-Allee 1, 2000 Hamburg 13.

Schinke, Rolf, Dr., Akademischer Direktor, Leiter des Forschungsschwerpunkts Internationale Wohlfahrtsvergleiche, Ibero-Amerika-Institut für Wirtschaftsforschung der Universität Göttingen, Goßlerstraße 1 B, 3400 Göttingen.

Schubert, Alexander, Dr., Wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Politische Wissenschaften der Freien Universität Berlin, Ihnestraße 22, 1000 Berlin 33.

Simonis, Udo Ernst, Dr., Professor für Ökonomie an der Technischen Universität Berlin, Direktor des Internationalen Instituts für Umwelt und Gesellschaft, Wissenschaftszentrum Berlin, Potsdamer Straße 58, 1000 Berlin 30.

Storck, Ekkehard, Dr., Geschäftsführendes Verwaltungsratsmitglied der Deutschen Bank, Compagnie Financière Luxembourg, 25, Boulevard Royal, L-2449 Luxembourg.

Wohlmuth, Karl, Dr., Professor für Ökonomie an der Universität der Freien Hansestadt Bremen, Bibliotheksstraße, 2800 Bremen 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45473-0 | Generated on 2024-04-24 17:32:37
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/