

POLITISCHE STUDIEN

Zweimonatsschrift
für
Politik
und
Zeitgeschehen

Lateinamerika Kontinent der Hoffnung?

Hermann M. Görgen

Fragen zur Zeit: Welchen Weg geht Brasilien?

Wilfried Weber

Kirche und Politik in Lateinamerika

Siegfried Balleis

Die Verschuldung der Entwicklungsländer – Probleme und Lösungsmöglichkeiten

Peter Heinrich

Rüstung: Industrieländer – Entwicklungsländer

Wolfgang König

Zur Förderung der betrieblichen Kooperation mit Unternehmen in Lateinamerika

Friedrich Dürr

Mittelamerika in der Krise

Dietmar Görgmaier

Verschuldungskrise Lateinamerika

Georg M. Regozini

Kolumbien: Ein demokratisches Epizentrum für Lateinamerika?

Golo Mann

Wem kann Karl Marx heute noch helfen?

277

35. Jahrgang
September – Oktober 1984
ISSN 0032-3462

VERLAG R. S. SCHULZ

Die Verschuldung der Entwicklungsländer – Probleme und Lösungsmöglichkeiten

Im Herbst 1982 war die internationale Finanzwelt wie von einem Schock gerührt: das Ölland Mexiko mit ca. 70 Millionen Einwohnern, nach Brasilien das volkreichste Land in Lateinamerika, stand am Rande des finanziellen Kollapses. Unter dem Zwang, den drohenden Zusammenbruch des Weltfinanzsystems abzuwenden, wurde ein gigantisches Schuldenmanagement in Gang gesetzt, das darin bestand, mit Hilfe supranationaler Institutionen und den privaten Banken die prekäre Situation zu überwinden. Die Institutionen der Weltbank, allen voran der internationale Währungsfonds (IWF), die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) sowie die privaten Banken bewiesen in Form von Sonderaktionen und mit unkonventionellen Überbrückungskrediten, daß sie in der Lage waren, diese hochbrisante Situation zu meistern.

Die Situation Mexikos und in der Folge die Zahlungsbilanzprobleme Brasiliens, Argentiniens und auch Venezuelas sowie zahlreicher anderer Staaten der Dritten Welt sind inzwischen zu einem Dauerproblem der Weltwirtschaft geworden. Im folgenden soll die gegenwärtige Verschuldungssituation kurz beschrieben und das bisherige Anwachsen der Verschuldung untersucht werden. Weiterhin soll im Detail auf die Ursachen der Verschuldung eingegangen und schließlich das breite Spektrum der Lösungsmöglichkeiten des Problems der internationalen Verschuldung aufgezeigt werden.

1. Die Situation

Bis Anfang 1984 haben über 50 Länder der Dritten Welt und des Ostblocks Umschuldungen vereinbart oder beantragt. Die formellen Umschuldungen und Refinanzierungsmaßnahmen betrugen in den ersten zehn Monaten des Jahres 1983 bereits mehr als 60 Milliarden Dollar. Die Banken mußten im Jahr 1983 allein für die zehn höchstverschuldeten Umschuldungsländer längerfristige Neukredite in Höhe von 14 Milliarden US-Dollar aufbringen, um unvermeidliche Zahlungsbilanzlücken zu schließen (Hettlage 1984). Wie bedrohlich die gesamte Verschuldungssituation der Entwicklungsländer ist, läßt sich am besten ablesen, indem man den Schuldendienst dieser Staaten untersucht. Dieser betrug beispielsweise im Jahr 1982 allein 130 Milliarden US-Dollar, wovon 60 Milliarden auf reine Zinszahlungen und 70 Milliar-

den auf Tilgungen entfielen. Vergleicht man damit die offizielle Entwicklungshilfe der OECD und auch der OPEC-Staaten, die sich auf nur 32 Milliarden US-Dollar belief, so wird deutlich, daß diese Summe gerade zur Hälfte ausreichen würde, um nur die reinen Zinszahlungen der Entwicklungsländer zu finanzieren (Nissen 1983, S. 8).

Bei aller Bedrohlichkeit der Situation wäre es jedoch falsch, die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Entwicklungsländer zu verallgemeinern. Interessant ist nämlich in diesem Zusammenhang, daß sich die großen Verschuldungsprobleme letztlich auf eine Gruppe von etwa 20 Staaten mit zwar recht unterschiedlicher Charakteristik aber doch einigen beachtlichen Gemeinsamkeiten konzentrieren. Zu den höchstverschuldeten Staaten gehören nämlich nicht, wie anzunehmen wäre, die ärmsten Länder der Welt, sondern jene Schwellenländer, die über einen relativ hohen Reichtum an natürlichen Ressourcen verfügen. Gleichzeitig ist diesen Ländern jedoch gemein, daß ihre Volkswirtschaften noch einen relativ geringen Reifegrad besitzen und daß es für sie prinzipiell unumgänglich ist, Kapital zur Fortentwicklung ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit zu importieren (Pöhl 1984, S. 4).

Faßt man diese Tatsachen zusammen, so wird deutlich, daß sich die Hauptprobleme der Verschuldung auf eine relativ kleine Gruppe von Ländern konzentrieren, die durchaus über ein beachtliches Entwicklungspotential verfügen und die enorme Kapitalmittel benötigen, um dieses Entwicklungspotential auszubauen. Die Frage ist dabei nur, ob in den vergangenen Jahren die Grenzen der Verschuldung nicht bereits überschritten wurden.

2. Die Entwicklung der Verschuldung

Die Zahlungsschwierigkeiten der Entwicklungsländer haben in der Tat Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre sprunghaft zugenommen. Zur Bewältigung dieser Probleme mußten diese Länder zu Restriktionen, Kürzungen der Inlandsausgaben sowie der Einfuhren und zu Zahlungsrückständen mit häufigen Umschuldungen Zuflucht nehmen. So haben 1981 neun Mitgliedsländer des internationalen Währungsfonds im Rahmen von sogenannten „Gläubigerclubs“ um Entlastung nachgesucht. Dies war die größte Zahl seit der multilateralen Entlastungsaktion im Jahr 1956. Zu der öffentlichen Verschuldung bzw. der öffentlich garantierten Schulden, die in diesen Clubs verhandelt werden, kam jedoch zu Beginn der 80er Jahre in immer stärkerem Maße ein Trend zur Verschuldung beim internationalen Bankensystem. Die an Marktsätze gekoppelten Zinsen führten zu einer exorbitanten Verteuerung des Schuldendienstes und viele Entwicklungsländer bekamen damit die volle Last der hohen und steigenden Zinssätze zu spüren (Nowzad 1982, S. 13f.).

In bedrohlichem Umfang ist nicht nur die absolute Höhe, sondern vor allem auch das Tempo der internationalen Verschuldung gestiegen. So erhöhte sich beispielsweise allein im Zeitraum von 1979 bis 1982 die langfristige Auslandsverschuldung der erdölimportierenden Entwicklungsländer um 52 Prozent. Gleichzeitig erhöhte sich ihre Schuldendienstquote, das heißt der Anteil der Zinsen und Tilgungen in Prozent des Exportes von Gütern und Dienstleistungen für langfristige Kredite von 18,1 auf 22,3 Prozent. Dabei muß berücksichtigt werden, daß für einzelne Länder diese

Quote noch wesentlich dramatischer anstieg (Finanzierung und Entwicklung 1983, S. 22).

Betrachtet man das Problem der Verschuldung im Rahmen einer etwas längeren zeitlichen Perspektive, so kann festgestellt werden, daß allein im Zeitraum von 1973 bis 1983 mehr als 30 Länder Umschuldungen vornehmen mußten, wobei einige von ihnen sogar zwei- bzw. dreimal zu Umschuldungen gezwungen waren. Mußten beispielsweise im Durchschnitt der Jahre 1974 bis 1981 nur Vereinbarungen über die Reduzierung der Schuldenlast über je 2 Milliarden US-Dollar getroffen werden, so waren 1982 bereits 10 Milliarden US-Dollar Auslandsschulden zu verhandeln. Mitte 1983 waren bereits mehr als 35 Milliarden US-Dollar Gegenstand von Umschuldungsverhandlungen. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß hier ebenfalls kurzfristige Kredite in Form von Roll-over-Krediten eingeschlossen sind (Hope/Klein 1983, S. 23).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß sich die Verschuldung der Länder der Dritten Welt nicht nur auf eine relativ kleine Gruppe konzentriert, sondern daß auch die absolute Höhe und das Tempo der Verschuldung in diesen Staaten ein besorgniserregendes Ausmaß erreicht hat. Es muß deshalb kritisch nachgefragt werden, welches die Ursachen für diese Entwicklung sind.

3. Ursachen der Verschuldung

Bevor auf die Ursachen der Verschuldung eingegangen werden soll, erscheint es jedoch sinnvoll, die Begründungen für dieses Phänomen genauer unter die Lupe zu nehmen. Genauso wenig wie ein Unternehmen sein Wachstum ausschließlich mit Eigenmitteln finanziert, bzw. genauso wenig wie ein privater Bauherr in der Regel sein Eigenheim nicht ohne Fremdmittelaufnahme finanzieren kann, sind auch Entwicklungs- bzw. Schwellenländer darauf angewiesen, Fremdmittel von anderen Staaten und privaten Banken aufzunehmen, um ihr Entwicklungspotential auszunutzen. Es ist in diesem Zusammenhang durchaus sinnvoll und logisch, daß ein Entwicklungsland Investitionsgüter gegen Kredit importiert, um eine eigene Produktion aufzubauen, um dann aus den herangereiften Investitionen Exportüberschüsse zu erwirtschaften, mit deren Erlös die Zinszahlungen und Tilgungen für die Kredite geleistet werden können. Auch im Rahmen einer Volkswirtschaft wird die Verschuldung durchaus als ein sinnvolles Instrument angesehen, um Investitionen zu tätigen, von denen auch noch spätere Generationen profitieren. Dies bedeutet gleichzeitig, daß die nachfolgenden Generationen ihren Beitrag zu diesen Investitionen leisten müssen, indem sie noch Zinsen bezahlen bzw. die Schulden tilgen (vgl. Schmolders 1970, S. 414 ff.).

Wenn es also in der Tat sinnvoll ist, daß sich einzelne Länder verschulden, ist gegenzufragen, wann die Grenzen der Verschuldung erreicht sind, bzw. von welchem Zeitpunkt ab die Verschuldung unvertretbare Dimensionen annimmt. Weder die Finanzwissenschaft noch die Finanzwirtschaft sind in der Lage, einen klar definierten Wert für die Grenzen der Verschuldung anzugeben. Als geeigneter Indikator bietet sich in diesem Zusammenhang allenfalls die sogenannte Verschuldungsquote an, die den Schuldenstand in Prozent der jährlichen Exporteinnahmen

ausdrückt. Als kritische Verschuldungsquelle galt beispielsweise nach Auffassung der Finanzexperten in den 70er Jahren eine Größe der Auslandsverschuldung in Höhe von 150 Prozent der jährlichen Exporterlöse. Diese Grenze ist inzwischen längst durchbrochen. Beispielsweise liegen sowohl Brasilien als auch Argentinien mit ihrer Verschuldungsquote bei knapp 400 Prozent der Ausfuhrerlöse. Nimmt man einen anderen Indikator zur Messung der Verschuldung heran, nämlich den Schuldendienst, so wird gegenwärtig im Durchschnitt aller Entwicklungsländer jährlich ca. ein Viertel der gesamten Exporterlöse für Zinsen und Kreditrückzahlungen verbraucht. In einigen Extremfällen, nämlich bei Brasilien und Argentinien, waren es im Jahr 1982 sogar 96 bzw. 80 Prozent der Exporterlöse, die für Zins und Tilgung aufgebracht werden mußten. Angesichts derartiger Größenordnungen erhebt sich die Frage, ob für diese Länder eine weitere Zunahme der Verschuldung überhaupt noch möglich ist. Wenngleich hinsichtlich der Verschuldungsquote die Angabe eines bestimmten Wertes nicht sinnvoll erscheint, dürfte es auf jeden Fall zutreffend sein, daß eine Schuldendienstquote, die höher als 100 Prozent liegen sollte, mit Sicherheit langfristig den „Bankrott“ eines jeden Landes bedeuten würde. Wenn diese Quote heute noch nicht überschritten ist, so läßt dies gleichzeitig hoffen, daß in den nächsten Jahren unter Anstrengung aller Beteiligten, das heißt sowohl der Schuldner- wie auch der Gläubigerländer, die Quote zurückgeführt werden kann, und daß sich dann ein vernünftiges Maß zwischen Schuldaufnahme auf der einen Seite und Investitionen sowie daraus zu erwirtschaftenden Exporterlösen auf der anderen Seite einstellen wird.

Im folgenden soll jedoch differenziert auf die einzelnen Ursachen der Verschuldung eingegangen werden. Das Bündel, das an Erklärungen für das Phänomen der Verschuldung angegeben wird, ist sehr vielfältig und reicht von den enormen Zinserhöhungen über die Verschlechterung der terms of trade für die Entwicklungsländer bis hin zum zunehmenden Protektionismus seitens der Industriestaaten.

An zentraler Stelle rangiert bei der Ursachenanalyse der Verschuldung das Zins-thema. Inflationen und geldpolitische Veränderungen in den Industriestaaten haben die Zinssätze auf den internationalen Kapitalmärkten in schwindelerregende Höhen getrieben. So betrug beispielsweise im Durchschnitt des ersten Halbjahres 1981 der sogenannte LIBOR (London interbank offered rate) 17 Prozent. Dies bedeutet, verglichen mit dem Jahr 1974, eine Erhöhung des Zinssatzes um 150 Prozent. Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang, daß die Entwicklungsländer immer mehr dazu übergegangen sind, sich durch private Finanzierungsinstitute Kredite zu verschaffen, so kann es nicht verwundern, daß sie von den variablen Zinssätzen der zu kommerziellen Bedingungen vergebenen Kredite in den vergangenen Jahren besonders stark getroffen wurden (Nowzad 1982, S. 15f.).

Legt man eine andere Zeitspanne zugrunde, nämlich die von 1976 bis 1981, so haben sich die nominalen Zinssätze, die die Entwicklungsländer auf den internationalen Kapitalmärkten zahlen mußten, in diesem Zeitraum sogar verdreifacht. Betrachtet man den realen Zinssatz, so gab es hier in der gleichen Zeitperiode sogar noch größere Schwankungen. Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, daß die von den Entwicklungsländern in den letzten Jahren zu zahlenden Zinsen stark angestiegen sind. Hauptursache war in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß der Anteil der

Geschäftsbankenkredite an der Gesamtschuld der nicht-erdölexportierenden Länder in den Jahren 1973 bis 1981 von 36 auf rund 44 Prozent angestiegen ist. Da diese kommerziellen Kredite typischerweise zu variablen Zinssätzen auf der Basis des LIBOR gewährt werden, wird zusätzlich noch ein Aufschlag erhoben, der die jeweilige Bankenposition und die Kreditwürdigkeit des Landes in Rechnung stellt (Gotur 1983, S. 33f.).

Als weitere zentrale Ursache der Verschuldung ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung der Inflation und insbesondere der Preisanstieg des Erdöls zu nennen. So ist es zahlreichen Entwicklungsländern bei der ersten drastischen Erdölpreiserhöhung nur dadurch gelungen, die damalige Anpassungskrise relativ leicht und schnell zu überwinden, indem sie relativ viele Kredite aufnahmen. Die zweite Erdölpreisex-
plosion sowie weitere Preissteigerungen für sonstige Importe in den Jahren 1980 und 1981 stellten eine weitere Herausforderung dar, der nur durch die Aufnahme neuer Kredite begegnet werden konnte (Wilkins 1983, S. 6). Hinzu kommt weiterhin die Verschlechterung der *terms of trade* für die meisten Entwicklungsländer, das heißt, daß sich die Preisrelationen für die Produkte aus den Entwicklungsländern weniger günstig entwickelt haben, als die Preise für die Produkte der Industriestaaten.

Für das Anwachsen der Verschuldung sind jedoch noch weitere Randbedingungen verantwortlich. So hat die weltweite Rezession mit dem daraus resultierenden zurückgehenden Rohstoffabsatz zu einem mitunter drastischen Exportausfall für die Entwicklungsländer geführt. Hinzu kommt, daß seitens zahlreicher Industriestaaten das Wachstum der Entwicklungshilfeleistungen nicht mehr im bisherigen Tempo fortgeführt wurde, ja daß sogar einige Industriestaaten ihre Entwicklungshilfe reduzierten. Schließlich muß aber auch den Entwicklungsländern selbst ein gewisser Teil der Verantwortung für die Verschuldung zugewiesen werden. So haben sich die meisten Entwicklungsländer angesichts der Veränderungen im weltwirtschaftlichen Umfeld nicht in der Lage gesehen, auf diese veränderten Daten entsprechend zu reagieren und sich den veränderten Preisrelationen anzupassen (Wilkins 1983, S. 6).

Man kann aber auch wesentliche Ursachen der Zuspitzung des Verschuldungsproblems darin sehen, daß die meisten Entwicklungsländer nicht in der Lage waren, ein effizientes Schuldenmanagement zu betreiben. Ein zentrales Problem besteht darin, daß es den Entwicklungsländern an rechtzeitigen Informationen über den Verschuldungsstand mangelt. Aufgrund dieser unvollständigen Information ist es für die Entwicklungsländer sehr schwierig, die benötigten Deviseneinnahmen zutreffend zu prognostizieren und rechtzeitig um weitere Auslandskredite nachzufragen, um den eingegangenen Schuldendienstverpflichtungen nachkommen zu können. Ein effektives Schuldenmanagement würde dagegen voraussetzen, daß die verantwortlichen Behörden genau das Zeitprofil ihrer Schuldendienstverpflichtungen kennen, um darauf die Deviseneinnahmen, die Staatseinnahmen sowie den Zugang aus den verschiedenen Finanzierungsquellen abzustimmen. Eine wirkungsvolle Steuerung der Auslandsschulden setzt dabei vor allem voraus, daß man sich umfassende Kenntnisse über die Verschuldungssituation verschafft, über den Umfang der Kreditaufnahme entscheidet und eine sorgfältige Wahl unter den geeigneten verfügbaren Finanzierungsquellen trifft (Hope/Klein 1983, S. 23).

Die Bereitschaft zur Verschuldung wurde jedoch sowohl auf der Seite der Gläubiger als auch der Schuldner dadurch gefördert, daß Ende der 70er und zu Beginn der 80er Jahre ein hoher internationaler Liquiditätsüberschuß bestand, der die Banken dazu verleitete, bei der Suche nach Anlagemöglichkeiten immer höhere Risiken einzugehen. Sowohl Kreditgeber als auch Kreditnehmer gingen davon aus, daß die gewohnte Entwicklung der Weltwirtschaft anhalten werde und daß die realen Zuwächse des Welthandels und das erreichte hohe Niveau beibehalten werden könnten. Die Schuldner verließen sich vor allem darauf, daß die Weltinflation anhalten und der Zuwachs ihrer Exporterlöse sich nicht wesentlich verlangsamen würde, was dann in der logischen Konsequenz dazu führen würde, daß die reale Schuldenlast entsprechend rasch zurückgeht. Auf der anderen Seite waren aber auch die kreditgebenden Banken in der Phase der expansiven Kreditgewährung offensichtlich von ähnlich optimistischen Zukunftserwartungen ausgegangen wie ihre Kreditnehmer. Die Folge war, daß sie, wie bereits angedeutet wurde, die Bonität einzelner Länder überschätzten und dann angesichts der Kumulierung von im Einzelfall noch hinnehmbaren Kreditrisiken einem nahezu unüberschaubaren Berg von Problemen gegenüberstanden (Haller 1984, S. 6).

Heute kann man rückschauend feststellen, daß offensichtlich sowohl Schuldner als auch Gläubiger die Entschlossenheit der amerikanischen Notenbank unterschätzt haben, die Inflation zu bekämpfen. Diese konsequente Politik führte zu einem starken Anstieg der Dollarzinsen, der eine langanhaltende Periode beendete, in der Entwicklungsprogramme teilweise sogar zu negativen Realzinsen finanziert werden konnten. Das Ergebnis dieser Politik waren Zinssätze von 20 Prozent und mehr, die eine Eigendynamik der internationalen Verschuldung zu Lasten der Dritten Welt entwickelten (Pöhl 1984, S. 4).

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß sowohl das rasante Wachstum der Verschuldung der Entwicklungsländer als auch das Erreichen schwindelerregender Verschuldungshöhen nicht auf eine einzige Ursache zurückgeführt werden können. Es trifft wohl die Wahrheit am besten, wenn man neben der Entwicklung der Zinsen auch die Entwicklung der Preise für Importe, das Unvermögen zu effizientem Schuldenmanagement sowie den übergroßen Optimismus von Schuldnern wie auch Gläubigern zur Erklärung dieses Phänomens heranzieht. Es wäre jedoch vollkommen falsch, in diesem Zusammenhang resigniert ein Chaos festzustellen, aus dem es kein Entrinnen gibt. Sinnvoll ist es vielmehr, aus den zugegebenermaßen schwierigen Bedingungen der Verschuldung der Entwicklungsländer konstruktive Lösungsansätze zu formulieren, die es erlauben, einen schier unlösbar erscheinenden Gordischen Knoten zu durchschneiden.

4. Lösungsmöglichkeiten zur Überwindung der Verschuldung der Entwicklungsländer

Auf den ersten Blick scheint es fast unmöglich zu sein, dem Dilemma der Verschuldung zu entrinnen. Bei näherem Hinsehen wird jedoch deutlich, daß es durchaus Möglichkeiten und Strategien gibt, um die Entwicklungsländer zu unterstützen, diese akuten und gravierenden Probleme zu meistern. Dabei geht es vor allem auch

darum, zwischen kurz- und langfristigen Maßnahmen zu unterscheiden und verschiedene Wege zu beschreiben, die eine Lösung des Problems bedeuten können.

Im folgenden soll zunächst zwischen kurz- und langfristigen Ansätzen unterschieden werden, wobei es darum geht, eindeutige Ziele zu formulieren. Kurzfristig wird es nötig sein, die Kreditmärkte weltweit zu entspannen, wobei man nicht darum herumkommen wird, den überschuldeten Entwicklungsländern wirtschaftspolitische Auflagen zu machen. Entscheidend wird es dabei sein, den schmalen Grad zwischen notwendiger Kursänderung und politischer Machbarkeit nicht zu verlassen. Zentrales Ziel ist es in diesem Zusammenhang, den Anteil des Schuldendienstes an den Exporterlösen zu senken, was wiederum nur dann möglich ist, wenn auch der Konjunkturaufschwung in den Entwicklungsländern in Gang kommt. Dies bedeutet schließlich, daß ein weltweites Wirtschaftswachstum für die Entlastung vom Schuldendruck notwendig ist.

Langfristig müssen die Entwicklungsländer dauerhaft in die Lage versetzt werden, ihre Verbindlichkeiten aus eigenen Devisenerlösen zu begleichen. Dies stellt gleichzeitig eine wichtige Forderung an die Industriestaaten dar, nämlich den Zugang für die Produkte aus Entwicklungsländern zu den Märkten der Industriestaaten zu erleichtern, um sie somit in den Prozeß der internationalen Arbeitsteilung einzubeziehen. Schließlich wird es einer internationalen Finanzorganisation obliegen, die Schuldenkonsolidierung in der Dritten Welt zu fördern, was vor allem bedeutet, daß strengere Auflagen bei der Kreditvergabe gemacht werden (Institut der Deutschen Wirtschaft 1983).

4.1. Globale Umschuldung durch eine internationale „Auffanggesellschaft“

Vielfach wird heute diskutiert, daß eine globale Umschuldung nur dadurch möglich sein könne, daß die Banken ihre notleidenden Kreditengagements entweder an eine bestehende Institution wie beispielsweise den Internationalen Währungsfonds oder an eine noch zu gründende internationale Organisation verkaufen können. Technisch würde dies so aussehen, daß diese Auffanginstitution die problematischen Forderungen nur mit einem gewissen Abschlag annimmt. Die Banken könnten dadurch die Verluste durch die Höhe dieses Diskonts eindeutig bestimmen. Problematisch ist an dieser Lösung jedoch, daß die möglichen und mit ziemlicher Sicherheit zu erwartenden Verluste dieser Auffanginstitution von den Steuerzahlern der Industrieländer beglichen werden müßten. Weiterhin ist problematisch, daß dabei die Banken aus der Verantwortung für die Entwicklungsländer und für ihr früheres Geschäftsgebaren entlassen würden. Aber auch für die verschuldeten Entwicklungsländer wäre dieses Modell ordnungspolitisch bedenklich, da es einen Anreiz in sich birgt, sich für zahlungsunfähig zu erklären, um so in den Genuß weicherer Kreditkonditionen zu kommen und die schmerzhaften Anpassungsmaßnahmen beispielsweise des Internationalen Währungsfonds zu umgehen (Haller 1984, S. 6f.).

4.2. Ausweitung der internationalen Liquidität

Die Verfechter dieses Ansatzes interessiert weniger, wie die bislang bereits aufgetürmten Schulden abgebaut werden können, sondern vielmehr, wie die Schuldnerlän-

der zu neuen Mitteln kommen können. Beispielsweise wird in diesem Zusammenhang immer wieder angeregt, daß der Internationale Währungsfonds seine eigene Kunstwährung, das Sonderziehungsrecht (SZR), dafür einsetzt. Das Problem, das allerdings damit verknüpft ist, ist ein weiteres Anfachen der weltweiten Inflation, was sicherlich nicht im Interesse der Gläubigerstaaten, letztlich aber auch nicht im Interesse der Schuldnerstaaten sein kann. Was allenfalls sinnvoll erscheint, ist eine weitere Erhöhung der Eigenmittel des Internationalen Währungsfonds mit einer entsprechend umfangreicheren Ziehungsmöglichkeit aus dem IWF (Haller 1984, S. 7).

Damit ist zugleich die Frage nach der zukünftigen Rolle des Internationalen Währungsfonds gestellt. Wichtig ist dabei, daß der Internationale Währungsfonds im Jahr 1982 die Ziehungsmöglichkeiten seiner Mitglieder heraufgesetzt hat, das heißt, daß ein Land innerhalb einer Dreijahresperiode bis zu 450 Prozent seiner Quote ziehen kann. Die kumulative Höchstgrenze für ausstehende Ziehungen beträgt dabei 600 Prozent der Quote. Dem Fonds kommt daher im Zusammenhang mit der Verschuldung seiner Mitglieder die wichtige Aufgabe zu, für keine der Parteien als Interessenvertreter aufzutreten, sondern beide Seiten auf je verschiedene Weise zu unterstützen. Für das Schuldnerland beispielsweise kommt auf den IWF die Aufgabe zu, für die Sammlung und Aufbereitung von Verschuldungsstatistiken und für eine eingehende Analyse der wirtschaftlichen Lage des Landes zu sorgen. Für die Gläubiger übernimmt er dagegen die Aufgabe, die Zukunftsaussichten des Schuldnerlandes realistisch einzuschätzen (Nowzad 1982, S. 15). Diese Aufgabe hat der Internationale Währungsfonds bereits in der Vergangenheit bei einigen großen Schuldnerländern wahrgenommen, indem er die Initiative ergriff, die verschiedenen Parteien zusammenzubringen und Aktionen zu koordinieren. Nach Aussage des stellvertretenden Geschäftsführers des Internationalen Währungsfonds William B. Dale wird der Fonds künftig bei Schuldenfragen je nach Handlungsbedarf auch eine Führungsrolle übernehmen (Dale 1984, S. 2).

In diesem Zusammenhang soll jedoch auch auf die Kritik am Internationalen Währungsfonds eingegangen werden. Die Rolle des IWF bei der Bewältigung der internationalen Verschuldungskrise wird häufig in einem anklagenden Unterton vorgebracht. Vielfach wird ein Bild gezeichnet, demzufolge „unschuldige Länder den Verführungskünsten von Kredithaien“ erlegen sind, und sich zu guter Letzt in den Händen des „gnaden- und herzlosen IWF“ wiederfinden. Dabei wird insbesondere kritisiert, daß der Internationale Währungsfonds von den jeweiligen Entwicklungsländern eine drastische Abwertung der Inlandswährung, ein Abwürgen der Inlandsinflation und einen Abbau der Haushaltsdefizite verlangt. Dabei wird ausgeführt, daß der Internationale Währungsfonds am sogenannten Grünen Tisch einschneidende Maßnahmen beschließt, die in den jeweiligen betroffenen Entwicklungsländern von der großen Masse der Bevölkerung getragen werden müssen. Dabei werde nicht darauf geachtet, wer letztlich die sozialen und politischen Konsequenzen der Vorschläge des Internationalen Währungsfonds tragen müsse (Altmann 1984, S. 9).

So berechtigt eine derartige Kritik in dem einen oder anderen konkreten Fall durchaus sein kann, so erhebt sich doch die Frage nach den Alternativen. Vielfach ist es eben nicht anders möglich, als durch einschneidende Maßnahmen die binnenwirtschaftli-

chen Probleme eines Landes zu lösen, um damit auch die Verschuldung reduzieren zu können. Es ist zwar richtig, daß es in diesem Zusammenhang sogar zu sozialen Unruhen beispielsweise in den Ländern Tunesien und Marokko gekommen ist, aber es ist nahezu unverständlich, wie beispielsweise der Internationale Währungsfonds als Sündenbock für derartige Aktionen abgestempelt wird und man sogar von sogenannten IWF-Aufständen (IWF-riots) sprechen kann. Die Tatsache, daß die Anpassungsprobleme in den jeweiligen Entwicklungsländern von der breiten Masse getragen werden und nicht von der zahlenmäßig kleinen Elite, ist nicht ein Problem der internationalen Gemeinschaft, sondern letztlich ein Problem der Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit in den jeweiligen Ländern selbst.

4.3 Fortsetzung der Einzelfallverfahren

Die dritte Alternative zur Überwindung der Verschuldung der Entwicklungsländer besteht darin, keine globalen Lösungen anzustreben, sondern jeden Umschuldungsfall einzeln wie bisher zu behandeln. Dies gewährleistet, daß man den individuellen Schwierigkeiten der einzelnen Länder mit individuellen Lösungsmöglichkeiten am besten gerecht werden kann. Von den verschuldeten Ländern wird einerseits dabei verlangt, daß sie ihre Volkswirtschaften den veränderten Bedingungen anpassen. Von den beteiligten Banken wird andererseits verlangt, daß sie sich nicht der Verantwortung entziehen, sondern auf Konditionen verständigen, die der Lage des jeweiligen Landes angemessen sind (Haller 1984, S. 7f.). Letztlich basiert diese Strategie auf der Erkenntnis, daß ein abruptes Zurücknehmen der Kreditvergabe nicht nur den Interessen der Schuldnerländer zuwiderlaufen würde, sondern auch im Gegensatz zu den Interessen der Banken selbst steht und schließlich das Finanzsystem als Ganzes schwächen würde (Finanzierung und Entwicklung 1983, S. 22).

Daß eine abrupte Umkehr bei der Kreditvergabe nicht sinnvoll sein kann, ist nicht zuletzt darin begründet, daß durch die Kreditpolitik in den vergangenen Jahren in einem beträchtlichen Umfang die Exporte der Industriestaaten in die Entwicklungsländer gestützt und damit Arbeitsplätze in den Industriestaaten gesichert wurden. Daß ein derartiger Zusammenhang existiert, läßt sich unschwer nachweisen, wenn man sich die Entwicklung der deutschen Exporte im Verhältnis der Jahre 1982 und 1983 vor Augen hält. So gingen beispielsweise die deutschen Exporte in die Länder der Dritten Welt von 1982 auf 1983 um knapp 8 Prozent zurück, weil zahlreiche Abnehmerländer, die besonders stark von Krediten abhängig waren, ihre Importe dramatisch reduzierten. So betrug beispielsweise die Abnahme der deutschen Exporte nach Nigeria 52 Prozent, nach Mexiko 49 Prozent und nach Brasilien 28 Prozent (Pöhl 1984, S. 4).

Daß ein Schuldenerlaß kein sinnvoller Weg sein kann, um das Problem der Verschuldung der Entwicklungsländer zu lösen, dürfte klar sein; denn gegen einen derartigen Weg stehen schwerwiegende ordnungspolitische Argumente. Ein genereller Schuldenerlaß würde nämlich diejenigen Schuldner bestrafen, die in der Vergangenheit fristgerecht ihre Zinsen und Tilgungen geleistet haben und er würde jene belohnen, die sich durch ein eher unkorrektes Finanzgebaren ausgezeichnet haben. Vor diesem Hintergrund müssen auch die Drohungen eines sogenannten Schuldnerkartells gese-

hen werden, das seitens der lateinamerikanischen Staaten in jüngster Zeit im Gespräch war. Hier dürfte feststehen, daß ein derartiges Drohen mit dieser Waffe nur einmal Erfolg haben kann und daß dann in Zukunft auf Jahre hinaus diese Länder nicht mehr in den Genuß von Krediten kommen könnten.

Gefordert ist ein konsequentes Schuldenmanagement sowohl der Gläubiger als auch der Schuldner, das bereits weiter oben beschrieben wurde. Was weiterhin not tut, ist eine systematische Anpassung der Entwicklungsländer an die veränderten Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft. Dies bedeutet beispielsweise eine Einschränkung des Entwicklungstempos und des Konsums (Wilkins 1983, S. 7). Schließlich wird es notwendig sein, der Entstehung von Verschuldungsproblemen bzw. ihrer Zuspitzung durch die Verbesserung entsprechender Frühwarnsysteme rechtzeitig entgegenzutreten (Petersen 1977, S. 180ff.). Diese verbesserte weltweite Information über die Verschuldung der Entwicklungsländer und ihre kritischen Grenzen wird allerdings diesen Staaten nicht die Hauptverantwortung für ein wirksames Schuldenmanagement abnehmen können.

Den Industriestaaten kommt jedoch auch eine sehr große Verantwortung zum Abbau der Verschuldung der Entwicklungsländer zu. Sie können einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der internationalen Liquiditätskrise leisten, indem sie einen weltwirtschaftlichen Aufschwung abstützen und protektionistische Tendenzen im eigenen Land und in den Partnerstaaten verhindern (Weltbank 1983, S. 24ff.). Weiterhin können sie den wirtschaftlichen Fortschritt in den Entwicklungsländern nicht nur durch kurzfristige Bankkredite, sondern wesentlich sinnvoller durch ausländische Direktinvestitionen bzw. andere vergleichbare Kapitalimporte verbessern (Balleis 1983, S. 430ff.). Eine Vermehrung der Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern setzt jedoch wiederum voraus, daß die Regierungen der Entwicklungsländer ihre Verantwortung ernst nehmen, entsprechenden Investitionsschutz zu gewähren und auch auf willkürliche Enteignungsmaßnahmen und Einschränkungen des Betriebs derartiger Unternehmen zu verzichten (Balleis 1984, S. 68f.). Es geht somit darum, in den Schuldnerländern der Dritten Welt zu einem Zustand zurückzufinden, in dem die selbsttragenden Marktkräfte wieder stärker ins Spiel kommen und das Wachstum sichern (Guth 1984, S. 16).

Abschließend kann festgestellt werden, daß sich die Verschuldungslage der Entwicklungsländer in den vergangenen Jahren dramatisch zugespitzt hat, daß aber die kritische Gruppe der hochverschuldeten Staaten eigentlich über relativ umfangreiche Ressourcen verfügt und durchaus in der Lage sein könnte, ihr Ressourcenpotential besser als bisher zu nutzen. Dies ist gleichzeitig ein Ansatzpunkt für die Lösungsmöglichkeiten, die zum Abschluß beschrieben wurden. Wenn diese Lösungsmöglichkeiten verknüpft mit einem konsequenten Schuldenmanagement konsequent verfolgt werden, kann im Rahmen eines konjunkturellen Aufschwungs der Weltwirtschaft auch das Verschuldungsproblem der Länder der Dritten Welt gelindert werden. Kassandrarufer, die einen Zusammenbruch des internationalen Finanzsystems beschwören, sind wenig geeignet, einen konstruktiven Weg aus der Krise zu finden. Vielmehr ist eine Strategie gefragt, die in der Mitte zwischen dem überzogenen Optimismus der vergangenen Jahre und dem Pessimismus der Gegenwart liegt.

Literatur

- Altmann, Jörn: „Verschuldungskrise – wer trägt die Last der Anpassung?“, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 24. Jahrgang, Nr. 4, April 1984, S. 9–13.
- Balleis, Siegfried: „Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen für den Entwicklungsprozeß in Ländern der Dritten Welt“, in: Politische Studien, 34. Jahrgang, Nr. 270, Juli/August 1983, S. 427–436.
- Balleis, Siegfried: „Die Bedeutung politischer Risiken für ausländische Direktinvestitionen unter besonderer Berücksichtigung politischer Stabilität“, Nürnberg 1984.
- Gotur, Padma: „Zinssätze und Entwicklungsländer – Die Zinssätze in den Industrieländern haben eine nachhaltige und entscheidende Wirkung auf Auslandsverschuldung, Wachstum und Rohstoffexporte der Entwicklungsländer“, in: Finanzierung und Entwicklung, 20. Jahrgang, Nr. 4, Dezember 1983, S. 33–36.
- Guth, Wilfried: „Bewährungsprobe für das freiheitliche Wirtschaftssystem“, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 25. Jahrgang, Nr. 4, April 1984, S. 15–16.
- Haller, Gert: „Anpassung und Finanzierung – Wege zur Überwindung der Schuldenkrise“, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 25. Jahrgang, Nr. 4, April 1984, S. 6–8.
- Hettlage, Manfred C.: „Internationale Zahlungskrise – Drohendes Schuldnerkartell – Grundlegende Lösungen nicht in Sicht“, in: Bayernkurier vom 16. 6. 84.
- Hope, Nicholas und Klein, Thomas: „Management der Auslandsverschuldung – Ein effektives Management ist entscheidend für die Vermeidung von Verschuldungskrisen“, in: Finanzierung und Entwicklung, 20. Jahrgang, Nr. 3, September 1983, S. 23–25.
- Institut der deutschen Wirtschaft, Informationsdienst, Nr. 50, 1983.
- Nissen, Hans-Peter: „Der Verschuldungs-Circulus vitiosus – wie weiter?“, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 24. Jahrgang, Nr. 6, Juni 1983, S. 8–10.
- Nowzad, Bahram: „Verschuldung von Entwicklungsländern: einige Probleme der 80er Jahre“, in: Finanzierung und Entwicklung, 19. Jahrgang, Nr. 1, März 1982, S. 13–16.
- o. V.: „Die Rolle des IWF in einer sich ändernden Welt“, Interview mit William B. Dale, stellvertretender Geschäftsführender Direktor des Fonds, Finanzierung und Entwicklung, 21. Jahrgang, Nr. 1, März 1984, S. 2–4.
- o. V.: „Auslandsverschuldung – das Dauerproblem“, 20. Jahrgang, Finanzierung und Entwicklung, Nr. 1, März 1983, S. 22–23.
- Pöhl, Karl Otto: „Anmerkung zur internationalen Verschuldung“, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 25. Jahrgang, Nr. 4, April 1984, S. 4–5.
- Schmölders, Günter: Finanzpolitik, Berlin, Heidelberg, New York 1970.
- Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1983, Washington 1983.
- Wilkens, Herbert: „Verschuldung der Entwicklungsländer – Langfristige Lösung erfordert höheren Einsatz der Industrieländer“, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 24. Jahrgang, Nr. 3, März 1983, S. 6–8.

„Der Westen muß seine weitgehend verlorene politische Führungskraft zurückgewinnen. Er muß vor allem auch in der Dritten Welt Vertrauen als Partner und Freund gewinnen, auf dessen Wort Verlaß ist. Wir in der freien Welt haben alle politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten, drohendes Unheil abzuwenden. Wir müssen nur konsequent, überzeugend und glaubwürdig bereit sein, diese Möglichkeiten einzusetzen. Wir müssen uns auf die Fähigkeiten, die wir haben, besinnen. Wir müssen uns unserer Kraft und unserer Leistungen wieder bewußt werden. Wir müssen verlorenes Selbstvertrauen wieder aufbauen.“

Wir müssen zeigen, daß nur die freiheitliche Politik des Westens in der Lage ist, der Welt Sicherheit, Frieden und Freiheit zu geben. Dieser politische Gleichklang von Sicherheit, Frieden und Freiheit ist der Jahrhundertauftrag, vor dem wir in den achtziger Jahren stehen.“

Franz Josef Strauß in: Gebote der Freiheit, München 1980