

Nunnenkamp, Peter

**Book Part — Digitized Version**

## Die internationale Verschuldungskrise: Sozialisierung von Verlusten oder Marktwirtschaft?

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Nunnenkamp, Peter (1986) : Die internationale Verschuldungskrise: Sozialisierung von Verlusten oder Marktwirtschaft?, In: Vaubel, Roland Barbier, Hans Dietmar (Ed.): Handbuch Marktwirtschaft, ISBN 3-7885-0290-8, Neske, Pfullingen, pp. 407-412

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1815>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Peter Nunnenkamp

# Die internationale Verschuldungskrise: Sozialisierung von Verlusten oder Marktwirtschaft?

## Neuere Entwicklungen in der Verschuldungsfrage

Nach verbreiteter Auffassung ist es durch schnelle Rettungsaktionen für Entwicklungsländer mit Verschuldungsproblemen und vielfältige Umschuldungsabkommen am Anfang der achtziger Jahre gelungen, akute Gefährdungen für das internationale Finanz- und Wirtschaftssystem abzuwenden. Aber durch das kurzfristige Krisenmanagement ist lediglich Zeit erkaufte worden. Eine dauerhafte Lösung der Probleme vieler Entwicklungsländer, ihre Auslandsverbindlichkeiten termingerecht zu bedienen, steht weiter aus.

Es stellt sich die Aufgabe, eine langfristig wirksame Ursachentherapie zu entwerfen. Dieses Vorhaben wird vielfach immer noch verzögert, weil keine Einigkeit über eine effiziente Rollenverteilung zwischen den Regierungen in Schuldner- und Gläubigerländern sowie den westlichen Geschäftsbanken existiert. So wird zwar in zunehmendem Maße der Auffassung zugestimmt, daß wirtschaftspolitische Reformen in den Schuldnerländern eine zentrale Voraussetzung dafür sind, daß bestehende Verschuldungsprobleme überwunden und neue Krisen vermieden werden können. Höchst umstritten bleibt es jedoch, welche Maßnahmen die Problemschuldner ergreifen müssen, um ihre internationale Kreditwürdigkeit wiederzuerlangen. Dies läßt sich am Beispiel des argentinischen Wirtschaftsprogramms vom Juni 1985 verdeutlichen: Während Argentinien von wissenschaftlicher Seite ein weitreichendes, marktwirtschaftlich ausgerichtetes Stabilisierungs- und Umstrukturierungsprogramm empfohlen worden ist, lehnt die argentinische Regierung eine umfassende Liberalisierung der Wirtschaft ab und vertraut weiterhin auf staatliche Interventionen auf Güter- und Faktormärkten (Donges, 1985).

Kontrovers wird auch die Rolle der Regierungen der Gläubigerstaaten im Ressourcentransfer zwischen Entwicklungs- und Industrieländern diskutiert. Seitdem die westlichen Geschäftsbanken im Jahre 1982 von einer bis dahin äußerst expansiven Mittelvergabe an die Dritte Welt auf eine sehr restriktive Kreditpolitik umgeschaltet haben, ist die Auffassung weit verbreitet, daß es Aufgabe staatlicher Stellen in den Gläubigerländern sei, für eine ausreichende Versorgung der Entwicklungsländer mit Krediten zu sorgen. Es wird behauptet, die privaten Kapitalmärkte hätten versagt. Von den westlichen Regierungen wird zweierlei verlangt, um Finanzierungslücken

der Schuldnerländer zu schließen: Zum einen sollen sie offiziellen Druck auf die privaten Gläubigerbanken ausüben, damit diese den Problemländern vermehrt Kredite gewähren; zum anderen soll die Kapitalbasis der internationalen Finanzierungsinstitutionen (insbesondere der Weltbank) aufgestockt werden, damit verstärkt öffentliche Entwicklungshilfekredite bereitgestellt werden können.

Im folgenden wird zunächst diskutiert, ob tatsächlich zusätzliche staatliche Interventionen in den internationalen Kapitaltransfer erforderlich sind. Ferner werden die volkswirtschaftlichen Kosten einer Strategie aufgezeigt, die eine Sozialisierung privatwirtschaftlicher Risiken beinhaltet. Danach werden die wichtigsten Elemente einer marktwirtschaftlichen Alternativstrategie aufgezeigt. Es wird erörtert, welche Beiträge die westlichen Regierungen, die Schuldnerländer und die internationalen Geschäftsbanken leisten müssen, damit Verschuldungsprobleme dauerhaft überwunden werden können.

## Die Kosten einer Sozialisierung privater Risiken

Verstärkte staatliche Eingriffe in den Ressourcentransfer zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sind nur dann gerechtfertigt und wirtschaftlich effizient, wenn die marktwirtschaftliche Koordination von Kapitalangebot und Kapitalnachfrage versagt und die staatlichen Korrekturmaßnahmen keine höheren volkswirtschaftlichen Kosten verursachen als der Marktangel selbst. Die folgenden Erörterungen zeigen, daß beide Bedingungen für staatliches Handeln nicht gegeben sind.

Die These vom Marktversagen gründet sich auf die seit 1982 sehr zurückhaltende Politik der westlichen Geschäftsbanken, Problemschuldnern Neukredite zu gewähren. Insbesondere kleinere Banken, deren Engagement in der Dritten Welt vergleichsweise gering ist, weigern sich, sich an neuen Krediten für Länder zu beteiligen, die mit hohen Ausfallrisiken behaftet sind. Für diese Institute existieren starke Anreize zu einem Trittbrettfahrerverhalten, wenn es gilt, zusätzliche Lasten unter den Banken zu verteilen.

Dennoch sind keine staatlichen Interventionen auf den privaten internationalen Kapitalmärkten gerechtfertigt. Es spricht eher für einen funktionsfähigen Markt als für ein Marktversagen, wenn überschuldete Kreditnehmer, die keine erfolversprechenden Wirtschaftsreformen in Angriff nehmen und deshalb wenig Aussicht bieten, daß sich ihre Lage in absehbarer Zeit bessert, keine zusätzlichen Mittel von den Banken erhalten. Ein Marktangel läge allenfalls bei einer undifferenzierten Verweigerung neuer Kredite vor, d. h., wenn die Banken nicht zwischen Problemschuldnern und weiterhin kreditwürdigen Ländern unterscheiden und auch die letztgenannte Gruppe von der Zufuhr von »fresh money« abgeschnitten wird. Dies ist bisher eindeutig nicht der Fall gewesen (Nunnenkamp, 1986, S. 8 ff.). Was das Problem des Trittbrettfahrerverhaltens anbelangt, so gebietet es das Subsidiaritätsprinzip, daß der Staat sich zurückhält, wenn privatwirtschaftliche Aktivitäten effiziente Lösungen gewährleisten. Dies scheint durchaus möglich zu sein. Die Koordinierung der unter-

schiedlichen Interessen privater Kreditgeber kann zum Beispiel durch die sogenannten Steuerungsausschüsse der Banken oder durch das von den Banken gegründete Institute of International Finance erfolgen.

Eine verstärkte staatliche Einflußnahme auf die Kreditbeziehungen zwischen Geschäftsbanken und Entwicklungsländern beschwört überdies erhebliche soziale Kosten herauf. Wenn die westlichen Regierungen die Banken drängen, den wichtigsten Problemschuldnern Neukredite einzuräumen (wie es beispielsweise in der vom amerikanischen Finanzminister Baker im Oktober 1985 vorgeschlagenen Strategie angeregt wird), wird es später kaum möglich sein, staatliche Hilfe und die Sozialisierung privater Verluste zu versagen, falls Banken wegen der unfreiwilligen Engagements in Schwierigkeiten geraten. Damit werden schwerwiegende »moral hazard«-Probleme aufgeworfen, und die leichtfertige Kreditvergabe der siebziger Jahre droht sich zu wiederholen.

Die »moral hazard«-Problematik wird in besonderem Maße akut, wenn, wie geplant, verstärkte Ko-Finanzierungen zwischen privaten und öffentlichen Kreditgebern erfolgen und die privaten Kreditanteile staatlich garantiert werden. Vor allem der Weltbank wird in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zgedacht. Das Risiko der Kreditvergabe würde dann voll zu Lasten der multilateralen Entwicklungshilfeinstitutionen gehen. Den Geschäftsbanken böte sich die Gelegenheit, risikoreiche Schuldner (Entwicklungsländer) gegen nahezu risikolose Adressen (Weltbank o. ä.) einzutauschen. Es ist überdies höchst zweifelhaft, ob mit Ko-Finanzierungen das erklärte Ziel erreicht werden kann, den Entwicklungsländern mehr Kapital zuzuführen. Die Beteiligung der privaten Kreditgeber hieran dürfte größtenteils zu Lasten ihrer sonstigen Kreditvergabe an die Dritte Welt gehen.

Eine Strategie, wie sie der sogenannte Baker-Plan vorsieht, kann sogar zusätzliche Verschuldungsprobleme auslösen. Es werden solche Schuldnerländer diskriminiert, die sich in der Vergangenheit erfolgreich bemüht haben, ihre Auslandsverbindlichkeiten termingerecht zu bedienen. Ihr Wille zur Selbsthilfe wird geschwächt, da Ländern, die ihre Zahlungsschwierigkeiten weitgehend selbst verursacht haben, eine bevorzugte Stellung im Hinblick auf Neukredite eingeräumt wird. Da die Bankaufsichtsbehörden vieler Industrieländer von den Geschäftsbanken fordern, das Verhältnis zwischen haftendem Eigenkapital und Kreditsumme zu erhöhen, ist es überdies wahrscheinlich, daß es zumindest teilweise auf Kosten der weiterhin kreditwürdigen Länder geht, wenn die Banken in den Baker-Plan einwilligen und den Problemschuldnern vermehrt Kredite gewähren.

Ähnlich problematische Kapitalfehlallokationen sind zu erwarten, wenn öffentliche Entwicklungshilfekredite verstärkt an Empfänger mit Schuldendienstschwierigkeiten fließen. Im Falle der Entwicklungshilfe kommt erschwerend hinzu, daß die bevorzugten Problemländer in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung überwiegend schon vergleichsweise fortgeschritten sind. Insbesondere die ärmsten Länder (etwa in Afrika), die traditionell sehr stark auf Kapitalimporte aus öffentlichen Quellen angewiesen sind, müssen deshalb befürchten, daß sich für sie die Schwierigkeiten verschärfen, in ausreichendem Maße Kapitalzufuhren zu erhalten.

## Zentrale Elemente einer marktwirtschaftlichen Ursachentherapie

Interventionen staatlicher Stellen der Gläubigerländer in den internationalen Kapitaltransfer sind wenig effizient, wenn es gilt, die Kreditwürdigkeit der heutigen Problemschuldner dauerhaft wiederherzustellen, ohne neue Problemfälle heraufzubeschwören. Sie kurieren lediglich die Symptome der Verschuldungskrise und versperren den Blick auf eine Ursachentherapie, die möglich erscheint, wenn sich Schuldner und Gläubigerländer auf marktwirtschaftliche Prinzipien rückbesinnen.

Von den Gläubigerländern ist zu verlangen, daß sie durch eine Stabilisierung und Umstrukturierung der heimischen Wirtschaft die Erfolgsaussichten für wirtschaftliche Reformen der Schuldner verbessern und deren Transferprobleme entschärfen. Hierzu ist es erforderlich, daß die Industriestaaten die Voraussetzungen für ein anhaltend hohes gesamtwirtschaftliches Wachstum schaffen und damit die Exportchancen der Dritten Welt nachhaltig erhöhen. Der internationale Handel ist von künstlichen Hemmnissen zu befreien, und der weltweite Strukturwandel darf nicht länger behindert werden. Nur dann können die hochverschuldeten Entwicklungsländer ihre komparativen Produktionsvorteile voll nutzen und ausreichende Devisen verdienen, um ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Die Gläubigerländer müssen deshalb ohne weitere Verzögerung bindende Verpflichtungen eingehen, Importrestriktionen abzubauen sowie die Subventionierung nicht mehr wettbewerbsfähiger Industriezweige zu stoppen, und die Versprechungen dann auch einhalten. Schließlich sollten hohe staatliche Budgetdefizite, die insbesondere in den Vereinigten Staaten vorherrschen, abgebaut werden, um Druck auf die internationalen Zinssätze auszuüben und für eine marktgerechte Senkung der Schuldendienstbelastungen von Entwicklungsländern zu sorgen.

Weil Pläne wie der des amerikanischen Finanzministers Baker den Beitrag, den die Industrieländer im Rahmen einer Ursachentherapie leisten müssen, vernachlässigen und stattdessen auf eine verstärkte staatliche Rolle im Kapitaltransfer setzen, wird es den Entwicklungsländern leicht gemacht, ihrerseits tiefgreifende Wirtschaftsreformen weiter zu verzögern. Insbesondere für die Regierungen der Problemschuldner ist es wichtig, auf einen stabilen gesamtwirtschaftlichen Wachstumspfad zurückzufinden, da die internationale Kreditwürdigkeit auf diesem Weg am ehesten wiederzuerlangen ist. Voraussetzung hierfür ist es, daß die Lehren aus den wirtschaftspolitischen Fehlentwicklungen der Vergangenheit gezogen werden, die maßgeblich für die gegenwärtigen Zahlungsprobleme verantwortlich sind (World Bank, 1985, S. 43 ff.; Nunnenkamp, Junge, 1985, S. 22 ff.). Wichtig ist es zudem, daß die Schuldnerländer erkennen, warum die bisherigen Anpassungsversuche weitgehend gescheitert sind. Vor allem in Lateinamerika sind bisher falsche, weil auf kurzfristige Zahlungsbilanzeffekte ausgerichtete Schwerpunkte gesetzt worden. Drastische Importkürzungen haben Wachstumschancen zunichtegemacht, statt neue zu eröffnen. Die Beschränkung der inländischen Absorption hat hauptsächlich die Investitionen getroffen, so daß die erforderliche Umstrukturierung der nationalen Volkswirtschaften unmöglich gemacht wurde.

Der wirtschaftspolitische Korrekturbedarf für einzelne Problemschuldner hängt von den besonderen Bedingungen und dem bisherigen wirtschaftspolitischen Kurs des jeweiligen Landes ab. Hier können lediglich einige allgemeine Richtlinien für ein umfassendes und konsistentes Reformprogramm entwickelt werden (Hiemenz, 1985). Um die gesamtwirtschaftlichen Angebotskräfte der Schuldnerländer zu stärken, geht es vor allem um einen Abbau der inflationssteigernden Defizite des Staatshaushalts, eine Öffnung der Binnenmärkte und eine Korrektur interventionistischer Wechselkurs- und Zinspolitiken:

Die Liberalisierung der Importpolitik erhöht den Konkurrenzdruck auf die heimische Wirtschaft und damit ihre Effizienz. Sie hilft, die verbreitete wirtschaftspolitisch induzierte Diskriminierung potentieller Exporteure abzubauen.

Die Exportkraft der Schuldnerländer wird weiter gestärkt, wenn internationale Inflationsdifferenzen rechtzeitig über ausreichende Abwertungen ausgeglichen werden. Flexible Wechselkurse werden dem am ehesten gerecht.

Verbleibende Leistungsbilanzdefizite sollten möglichst über ausländische Direktinvestitionen finanziert werden, da Risiken dann in stärkerem Maße von ausländischen Kapitaleignern mitgetragen werden. Die Regierungen der Schuldnerländer müssen verbesserte Anreize und vor allem Sicherheiten für Direktinvestitionen schaffen.

In Ländern mit galoppierender Geldentwertung gilt es, Inflationsmentalitäten zu brechen, um zur Korrektur vielfältiger Preisverzerrungen beizutragen, die Sparneigung zu erhöhen, die Kapitalflucht ins Ausland einzudämmen und produktive Investitionen zu ermutigen. Um die Inflation von ihren Ursachen her zu bekämpfen, müssen staatliche Budgetdefizite abgebaut werden.

Unproduktive Aktivitäten des Staates sollten zurückgeschnitten werden, damit die Mittel für produktive private Verwendungen frei werden und sich die Anreize für »rent-seeking« verringern.

Die Funktionsfähigkeit der heimischen Kapitalmärkte muß verbessert oder wiederhergestellt werden, um vermehrt inländisches Sparkapital zu mobilisieren und auf Kreditrationierungen verzichten zu können. Hierzu ist es ganz besonders wichtig, daß die Regierungen der Schuldnerländer es unterlassen, durch staatliche Interventionen auf den Kapitalmärkten die Zinssätze künstlich niedrig zu halten.

Ein umfassendes und konsistentes Liberalisierungsprogramm verspricht auf längere Sicht kräftige positive Impulse für Wirtschaftswachstum und Schuldendienstfähigkeit. Kurzfristige rezessive Effekte, die in der Anlaufphase von Reformen auftreten können, dürften sich durch einen geschickten »Anpassungsfahrplan« entscheidend abmildern lassen. Ein solcher Fahrplan muß auf die vorhandenen Verzerrungen in den einzelnen Ländern abgestimmt werden.

## Die Rolle der westlichen Geschäftsbanken

Wenn sowohl die Gläubigerstaaten als auch die Schuldnerländer ihre Beiträge zu einer wirksamen Ursachentherapie leisten, besteht begründete Aussicht, daß auch die westlichen Geschäftsbanken ihre Rolle bei der Lösung von Verschuldungsproblemen spielen. Sie müssen solchen Ländern, für die gute Chancen einer mittelfristigen Besserung der wirtschaftlichen Lage existieren, zusätzliche Kredite einräumen, damit schwierige Überbrückungsphasen überwunden werden können. Dies muß auf eigenes Risiko der Banken geschehen, um die aus einer Sozialisierung privatwirtschaftlicher Risiken resultierenden »moral hazard«-Probleme zu vermeiden.

Ohne Zweifel wird es für die privaten Banken in näherer Zukunft schwierig bleiben zu entscheiden, wo eine weitere Kreditvergabe sinnvoll ist und wo nicht. Die Fähigkeit der Geschäftsbanken, gute von schlechten Risiken zu unterscheiden, sollte aber nicht unterschätzt werden. So hatten die weiterhin zahlungsfähigen Entwicklungsländer auch nach 1982 kaum Schwierigkeiten, trotz der ansonsten sehr restriktiven Kreditpolitik zusätzliche Mittel von den Banken zu erhalten. Das Beispiel der Türkei am Anfang der achtziger Jahre deutet zudem darauf hin, daß das Vertrauen ausländischer Kreditgeber durch glaubhafte und konsistente Wirtschaftsreformen relativ schnell wiedergewonnen werden kann.

### Weiterführende Literatur

- Donges, Juergen B.: Kann die argentinische Wirtschaft gesunden? Vorschläge zur Überwindung einer Krise. Institut für Weltwirtschaft. Kieler Diskussionsbeiträge, 110. Kiel, Juni 1985.
- Hiemenz, Ulrich: Strategien zur Vermeidung neuer Verschuldungskrisen: Anpassungsmaßnahmen der Schuldnerländer. In: Die internationale Verschuldungskrise: Ursachen, Auswirkungen, Lösungsperspektiven. Hrsg. von Dräger-Stiftung. Malenter Symposium vom 11.-13. November 1985. Veröffentlichung in Vorbereitung.
- Nunnenkamp, Peter: Das internationale Schuldenproblem: Ein Fall für die Regierungen der Gläubigerländer? Eine kritische Analyse des Baker-Plans. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge. 117. Kiel, Januar 1986.
- Georg Junge: Die Kreditbeziehungen zwischen westlichen Geschäftsbanken und Entwicklungsländern. Unternehmerisches oder gesellschaftliches Risiko? Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. 68. Köln 1985.
- World Bank: World Development Report 1985. Washington 1985.