

Langhammer, Rolf Johannes

**Book Part — Digitized Version**

## Das Hungerproblem und die Staatsverschuldung: Marktversagen in der Dritten Welt?

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Langhammer, Rolf Johannes (1987) : Das Hungerproblem und die Staatsverschuldung: Marktversagen in der Dritten Welt?, In: Thomas, Hans Buttiglione, Rocco (Ed.): Ethik der Leistung: Colloquium, Köln 1987, ISBN 3-512-00835-6, Busse Seewald, Herford, pp. 105-117

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1831>

**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.*

# Das Hungerproblem und die Staatsverschuldung – Marktversagen in der Dritten Welt<sup>1</sup> ?

## *Einleitung*

Beide hier thematisch mit dem Begriff Marktversagen verknüpften Probleme scheinen regional und auch inhaltlich verschiedene Ebenen bzw. Betroffene anzusprechen. Das Hungerproblem offenbart sich am stärksten in einigen sehr armen Ländern Schwarzafrikas, deren geringes Entwicklungsniveau keine für das internationale Währungssystem bedrohlichen Dimensionen der Verschuldung aufkommen läßt. Verschuldungsprobleme hingegen sind auf einige lateinamerikanische Länder konzentriert, deren natürliche Ressourcen zumindest keine derartig gravierenden Hungersnöte haben entstehen lassen wie in Schwarzafrika. Hunger ist ein existentielles Problem, Verschuldung hingegen scheint „nur“ ein Problem des institutionellen Überbaus zu sein, das mit einem Federstrich (Schuldenstreichung oder -Überführung in nationale Schulden) aus der Welt zu schaffen wäre. Diese Sicht ist grob irreführend und geeignet, Zusammenhänge zwischen politischem Handeln in Industrie- und Entwicklungsländern einerseits sowie den Reaktionen und Erwartungen privater Produzenten und Konsumenten andererseits zu vernebeln. Es führt auch nicht weiter, Hunger und Staatsverschuldung als Marktversagen abzutun, denn dies könnte nur für den Fall gelten, daß es keinen Preismechanismus wie im Umweltbeispiel gäbe, der

<sup>1</sup> Dieser Vortrag wurde anlässlich einer Veranstaltung des Lindenthal-Instituts e.V. und des Förderkreises Schweidt e.V. am 15. 5. 1987 in Köln als Vorprogramm zum Colloquium „Ethik der Leistung“ gehalten (Anmerkung des Veranstalters).

die Verteilung der Produktionsverfahren auf die einzelnen Sektoren regeln würde. Gegen Marktversagen spricht, daß Asien, insbesondere Südostasien, weder unter epidemischen Hungersnöten noch unter Problemen leidet, Schulden zu bedienen und zu tilgen. Dort scheint der Markt also akzeptable Leistungen zu erbringen, in Schwarzafrika oder Lateinamerika hingegen nicht. Marktversagen aber ist nicht regionenspezifisch, sondern sektorspezifisch (siehe Umwelt). Die These, die gegen die eines Marktversagens zu stellen ist, lautet hingegen Politikversagen, denn Politik ist land- und regionengebunden und steuert über Rahmenbedingungen und staatliche Interventionen sowohl Wirtschaftsordnungen als auch Wirtschaftsläufe.

### *Das Hungerproblem – Politikversagen in Industrie- und Entwicklungsländern<sup>2</sup>*

Der Agrarsektor ist wahrscheinlich der am längsten und stärksten regulierte Sektor in allen Volkswirtschaften, entwickelten wie in Entwicklung begriffenen. Es ist fast ein Naturgesetz, von regulierten Agrarmärkten zu sprechen, ebenso wie es ein feststehendes Vorurteil ist, von Marktversagen in der Landwirtschaft wegen verzögerter Anpassungsreaktionen – Anpassung an geänderte Preise –, falscher Preisprognosen und externer Schocks zu sprechen. Es sei zugegeben, daß die Landwirtschaft stärker als andere Sektoren von Schocks wie Dürre, Überschwemmung oder anderen Katastrophen betroffen ist, dies allein aber erklärt weder Überfluß in Industrieländern noch Hunger in einigen Teilen der Dritten Welt. Lassen Sie mich zunächst über Politikversagen in Entwicklungsländern sprechen.

Nahrungsmittelknappheiten treten in der Regel nicht abrupt ein, sondern sie bauen sich, häufig von der Öffentlichkeit unbemerkt, über einen längeren Zeitraum auf. Sieht man von Kriegen zwischen Nachbarstaaten sowie von Aufständen und Bürgerkriegen ab, die auch die Landwirtschaft heimsuchen, sind es fast immer wirtschaftspolitische Fehlentscheidungen,

<sup>2</sup> Dieses Kapitel lehnt sich an an Juergen B. DONGES, *Agrarüberschüsse und Ernährungskrisen – Verantwortlichkeiten der Wirtschaftspolitik*, März 1987, unveröffentlichtes Manuskript.

die ganz wesentlich kritische Ernährungslagen entstehen lassen und verschlimmern. Wie zahlreiche wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen zeigen und wie u. a. die Weltbank wiederholt ausgeführt hat, werden Fehler nicht nur in der Agrarpolitik als solche gemacht, sondern auch in der Entwicklungsstrategie insgesamt. Die Fehler zeigen sich in den mittel- und langfristigen Wirkungen der Politik, nicht in deren Zielen, die wohl stets gutgemeint sind.

In dieser Situation befinden sich zahlreiche Länder Afrikas. Dort geben seit langem die Wirtschaftspolitik im allgemeinen und die Agrarpolitik im besonderen nicht Anreize zu möglichst wirksamer Nutzung des vorhandenen Produktionspotentials, sondern sie rufen vielfältige Verzerrungen in den Preisrelationen hervor, die auf die landwirtschaftlichen Erzeuger eher lähmend wirken:

- Zum einen werden mit Rücksicht auf die städtische Bevölkerung (auf die sich Regierungen in der Regel stützen) die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise administrativ unter den Gleichgewichtspunkten festgesetzt. Bei weitem nicht die einzigen, aber die besonders krassen Fälle waren in der Vergangenheit einige afrikanische Länder, unter ihnen vor allem Äthiopien, Ghana und Tansania. Höchstvorschriften verknapfen immer das Angebot im Vergleich zur Nachfrage, auch bei Nahrungsmitteln. Die gleiche Wirkung tritt ein, wenn die Landwirte ihre Ernte an staatliche Bevorratungsstellen abliefern müssen und dafür einen Preis erhalten, der deutlich unter dem Weltmarktpreis liegt: dann wird entweder weniger produziert, oder es wird mehr geschmuggelt, und dies über nationale Grenzen hinweg, was natürlich die inländische Nahrungsmittelversorgung verschlechtert.
- Zum anderen zögern viele Regierungen immer wieder, die inländische Währung abzuwerten, wenn die eigene Inflationsrate höher ist als die im Ausland. Unter einem zu hohen Wechselkurs leidet das Exportgeschäft (selbst bei günstigen Weltmarktbedingungen), während gleichzeitig Importgüter, die in Inlandswährung gerechnet ja nunmehr billiger sind, verstärkt nachgefragt werden. Das Nachsehen haben die heimischen Landwirte, deren Absatzchancen sich verschlechtern.
- Hinzu kommt, daß nach wie vor wirtschaftliche Entwicklung meistens mit Industrialisierung gleichgesetzt wird und Industrialisierung mit Importsubstitution hinter hohen Pro-

tektionsmauern. Damit verschiebt der Staat die internen Einkommensrelationen zugunsten der Industrie und er diskriminiert zwangsläufig die Landwirtschaft, die auch noch wegen der Protektion die industriellen Betriebsmittel zu überhöhten Preisen beziehen und eine reale Aufwertung der Währung in Kauf nehmen muß. Zwar wird in zahlreichen Ländern die Inanspruchnahme von Saatgut, Schädlingsbekämpfungsmitteln und chemischen Düngemitteln von Krediten subventioniert, doch erfahrungsgemäß verbleibt per Saldo eine fühlbare implizite Besteuerung der Agrarproduktion; häufig können staatliche Verteilungsstellen oder Agrarfinanzierungsinstitute nicht flexibel auf kurzfristige Erfordernisse reagieren, so daß die genannte Unterstützung auch noch zu spät kommt (wenn die Regenzeit vorbei ist). Bei hoch subventionierten Agrarkrediten sind zudem die Tilgungskontrolle und somit auch die Tilgungsmoral gering.

Auch durch Unterlassen kann der Staat die Nahrungsmittelversorgung der einheimischen Bevölkerung gefährden. Dies ist der Fall:

- wenn an überkommenen Agrarstrukturen festgehalten wird oder vernünftige Bodenreformen unterbleiben, so daß Latifundien weiterbestehen, obwohl in ihnen nutzbare Flächen zu extensiv und zum Teil überhaupt nicht bewirtschaftet werden (etwa in Lateinamerika), oder Minifundien überwiegen, in denen rationelle Produktionsmethoden kaum angewendet werden können (vor allem in Afrika);
- wenn vom agrartechnischen Fortschritt kein oder zu wenig Gebrauch gemacht wird, so daß die Hektarerträge unter tropischen und subtropischen Umweltbedingungen weit unter dem bleiben, was möglich sein könnte (wie die Erfahrungen mit der „Grünen Revolution“ in Süd- und Südostasien eindrucksvoll zeigen);
- wenn die Infrastruktur im Agrarbereich nicht zügig genug ausgebaut wird, vor allem nicht in bezug auf Lagerhaltungs- und Transportmöglichkeiten, so daß bei guten Ernten große Teile nur notdürftig gespeichert werden können und alsbald verrotten bzw. nicht in die Gebiete gelangen, in denen weiterhin Nahrungsmittelknappheit herrscht (wie derzeit wieder in verschiedenen afrikanischen Ländern zu beobachten ist).

Wirtschaftspolitische Fehlleistungen dieser Art – sie lassen sich verallgemeinern, auch wenn sie von Land zu Land ein

unterschiedliches Ausmaß annehmen – haben einerseits die Entwicklung der heimischen Landwirtschaft behindert und andererseits die Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten und Nahrungsmittelhilfen des Auslandes zementiert, namentlich im südlichen Afrika und vor allem bei Weizen und Reis. Zwar ist die Nahrungsmittelproduktion in den Entwicklungsländern insgesamt während der vergangenen 25 Jahre gestiegen, um 2,8 Prozent per annum (im Vergleich zu 2,1 Prozent für die Gruppe der Industrieländer); doch der Zuwachs blieb deutlich hinter dem Anstieg des heimischen Verbrauchs (rund 3,5 Prozent im Jahresdurchschnitt) zurück. In einigen schwarzafrikanischen Ländern ist zudem die Pro-Kopf-Agrarproduktion dramatisch gesunken.

Es wird häufig behauptet, daß die Nahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern schon deshalb unzulänglich sei, weil immer mehr Nutzflächen für Exportprodukte (wie Kaffee, Kakao, Tee, Erdnüsse, Tabak, aber auch Obst und Gemüse) beansprucht würden. Anders gewendet: weil wir Agrarprodukte aus der Dritten Welt importieren, programmierten wir dort den Hunger. Jeder kennt das Bild, das ein hungerndes Kind in einem Entwicklungsland zusammen mit einer deutschen Kuh zeigt, die mit Futtermitteln gemästet wird, die aus jenem Land stammen. Doch die Kritik ist in dieser Sache unbegründet, und zwar mindestens aus zwei Gründen:

- Erstens muß es auch in der Landwirtschaft den Entwicklungsländern darum gehen, Spezialisierungsvorteile in der internationalen Arbeitsteilung zu nutzen. Die Exporte verschaffen den Entwicklungsländern Devisen, mit deren Hilfe sie u. a. auch Nahrungsmittel einkaufen, d. h. die Versorgungslage insgesamt verbessern können.
- Zweitens ist es in der Regel so, daß ein angemessenes Produktionswachstum entweder in beiden Sparten, der exportorientierten und der binnenmarktorientierten, stattfindet oder in keiner von ihnen. Absatzserfolge bei Exportkulturen verhelfen den Bauern nämlich zu Bareinnahmen und stärken auf diese Weise die wirksame Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produktionsmitteln und lokal erzeugten Nahrungsmitteln.

Eine derartige Kritik<sup>2</sup> der Wirtschaftspolitik in einigen Entwicklungsländern mag den Eindruck der alleinigen Verantwortlichkeit der dortigen Regierungen für Nahrungsmittelknappheiten erwecken. Dem möchte ich entgegentreten: Viele Industrielän-

der, allen voran die Europäische Gemeinschaft, tragen vor allem deshalb eine erhebliche Verantwortung für regionale Ungleichgewichte in der Agrarproduktion, weil ihre Politik Signalwirkung für die Politik kleiner Volkswirtschaften besitzt; nicht umgekehrt.

### *Verantwortlichkeit der Industrieländer*

Industrieländer verwehren Entwicklungsländern nicht nur den Zugang zu den nationalen Agrarmärkten bei konkurrierenden Erzeugnissen, sie sorgen durch die Gewährung eines Sonderstatus für die Landwirtschaft für Stabilität auf den nationalen und Instabilitäten auf den internationalen Märkten. Derartige Instabilitäten aber bestärken Entwicklungsländer gerade in ihrem Pessimismus gegenüber einer Förderung der eigenen Landwirtschaft.

Das Sündenregister der Industrieländer läßt sich in zwei Punkten zusammenfassen:<sup>3</sup>

1. Der Agrarimportprotektionismus: Er ist augenfällig, aber eben nur die Spitze des Eisberges.
2. Die Agrarexportsubventionen: Sie sind das Pendant zum Importprotektionismus.

Ohne diese Subventionen wären angesichts des in der EG herrschenden überhöhten Preisniveaus kommerzielle Exporte gar nicht möglich, auch ließen sich die von den staatlichen Interventionsstellen angehäuften Produktionsüberschüsse nicht hinreichend abbauen (man kann wohl nicht alles verschenken oder denaturieren). Die Wirkung solcher Exportsubventionen ist:

- daß das Preisniveau auf den internationalen Agrarmärkten künstlich nach unten gedrückt wird (zum Beispiel um rund 10 Prozent bei Rindfleisch und Molkereiprodukten);
- daß exportfähige Entwicklungsländer aus den Märkten verdrängt werden (zum Beispiel ist wegen der Subventionen das EG-Getreide in Afrika billiger als afrikanisches Getreide); und
- daß die von Nahrungsmittelimporten abhängigen Entwicklungsländer auf mittlere Sicht wenig Anreiz verspüren, die Eigenproduktion stärker auszudehnen.

<sup>3</sup> Siehe hierzu auch DONGES, a.a.O.

Das Problem verschärft sich noch, wenn – wie zur Zeit – die Vereinigten Staaten mit Gegesubventionen zurückschlagen, um Marktanteile zu verteidigen, und daraufhin die EG mit neuen Exportsubventionen antwortet. So gesehen ist der schwelende Agrarkonflikt zwischen den Vereinigten Staaten und der EG längst keine bilaterale Angelegenheit mehr, bei der sich die beiden Kontrahenten nur selbst Schaden zufügen. Schaden nehmen auch und vor allem Drittländer, darunter viele Entwicklungsländer, und es ist deshalb gut, daß auf der neuen internationalen Handelsrunde im GATT („Uruguay-Runde“), die dieses Jahr anläuft, auch über eine Liberalisierung des Weltagrarhandels verhandelt werden soll, wobei natürlich nicht nur die EG, sondern auch Japan, die Vereinigten Staaten und andere Industrieländer Konzessionen werden machen müssen. Wie zahlreiche empirische Studien zeigen, wären diese Länder die größten Nutznießer der Liberalisierung. Aber auch in den Entwicklungsländern käme es zu Wohlfahrtsgewinnen und einer Verbesserung der Ernährungslage.

Eigentlich müßte allenthalben ein starkes Interesse an einer harmonischen Entwicklung der Welternährungswirtschaft bestehen, und zwar nicht nur aus ethischen Gründen, sondern auch aus ökonomischen und politischen. Es macht keinen Sinn, in der Nahrungsmittelversorgung Autarkie oder gar Überautarkie zu betreiben und dabei volkswirtschaftliche Ressourcen zu verpulvern. Es macht noch weniger Sinn, die Mangel- und Fehlernährung von Menschen hinzunehmen und auf diese Weise deren Lernfähigkeit und Leistungskapazität zu schwächen mit entsprechenden negativen Langzeitfolgen für das allgemeine wirtschaftliche Entwicklungstempo des Landes, den sozialen Frieden und die politische Stabilität. Objektiv betrachtet, gibt es ohnehin keinen Grund für die bestehenden Ungleichgewichte in der Weltagrarwirtschaft; alle Menschen auf dieser Erde könnten, anders als zu früheren Zeiten, ausreichend ernährt werden.

Notwendig ist freilich, daß die Probleme an der Wurzel angepackt und nicht Symptome kuriert werden, daß weniger Rhetorik und mehr konkrete Aktionen stattfinden. Gefordert sind in erster Linie die Entwicklungsländer selbst, deren Regierungen sich zu einer ordnungspolitischen Flurbereinigung durchringen müssen, bei der u. a. das System der Anreize für die Landwirte nachhaltig und dauerhaft verbessert wird. Was in Indien und in der Volksrepublik China, um nur die beiden



bevölkerungsreichsten Staaten zu nennen, zum Erfolg geführt hat, sollte in anderen Ländern nachgeahmt werden, am besten eingebunden in eine sorgfältig konzipierte gesamtwirtschaftliche Entwicklungsstrategie. Immerhin zeigen wissenschaftliche Untersuchungen, daß die Angebotselastizität im Agrarbereich nicht so niedrig ist, wie häufig behauptet wird, und zwar auch kurzfristig nicht und auch nicht in Afrika. Es scheint so, als habe die Hungerkatastrophe 1983–1984 in verschiedenen Entwicklungsländern das Bewußtsein dafür geschärft, daß ohne Strukturreformen in der eigenen Landwirtschaft dem Hunger auf Dauer nicht beizukommen ist. Hier und da werden die Erzeugerpreise bereits angehoben und vielversprechende landwirtschaftliche Infrastrukturprojekte auf den Weg gebracht. Internationale Organisationen, darunter vor allem die FAO und die Weltbank sowie die privaten Hilfswerke, können die Regierungen in den Entwicklungsländern wirksam unterstützen, wenn es darum geht, das landwirtschaftliche Produktionspotential zu steigern und seine Nutzung zu verbessern; auch hier gibt es bereits ermutigende Erfahrungen.

In der Verantwortung stehen freilich auch die EG und andere Industrieländer. Hier müssen die Weichen für eine Neuorientierung der Agrarpolitik gestellt werden. Vorschläge hierzu gibt es viele; ihr gemeinsamer Nenner ist der Abbau von Preis- und Absatzgarantien, verbunden mit einer Liberalisierung des Agrarhandels.

Geschieht dies, so wird sich zeigen, daß nicht die Industrieländer komparative Kostenvorteile in der Agrarproduktion haben, sondern die Entwicklungsländer. Dies schließt nicht aus, daß einige Regionen in der Dritten Welt Nettoimporteure von Agrargütern bleiben werden; sie werden aber viel stärker auf das Angebot aus anderen Entwicklungsländern zurückgreifen können als unter den jetzigen Bedingungen, die den Eindruck vermitteln, Industrieländer seien auf dem Weg zurück zu Agrargüterexporteuren.

Die Weltagrarproduktion steht daher nicht unter einem Verteilungsproblem, sondern unter einem Produktionsproblem. Künstlich – d.h. wirtschaftspolitisch bedingte – benachteiligte Agrarproduktion in vielen Entwicklungsländern verbunden mit anderen Fehlern in der nationalen Wirtschaftspolitik und künstlich geförderte Agrarproduktion in Industrieländern haben beide dazu beigetragen, daß Kostenvorteile

auf den Kopf gestellt wurden. Dies hat alles mit Politik-, aber nichts mit Marktversagen zu tun.

### *Zur internationalen Verschuldung*

Wodurch ist internationale Verschuldung zu einem weltweiten Problem geworden? Mehrere externe Faktoren wie gestiegene Ölpreise, Nachfrageschwächen auf den Weltmärkten und hohe internationale Zinssätze sind hier zu nennen. Alle drei Faktoren stehen für von außen einwirkende Schocks und hohe Preisfluktuationen auf internationalen Güter- und Faktormärkten. Sie reichen allerdings nicht aus, um Schuldenkrisen einzelner Länder zu erklären, denn es gab Länder wie Thailand oder Südkorea, die ihre Wirtschaftspolitik an diese größeren außenwirtschaftlichen Risiken anzupassen verstanden. Wiederum liegt also ein hohes Maß an Verantwortlichkeit bei der nationalen Wirtschaftspolitik, aber auch bei internationalen Banken, die auf Rückendeckung durch Zentralbanken spekulierten und allzu bereitwillig Kredite vergaben.

Fehler lagen in der mangelnden Bereitschaft von Entwicklungsländern, ihre auf Kredit finanzierte Binnennachfrage der verschlechterten Zahlungsbilanzsituation nach 1973 anzupassen, d. h. zu reduzieren; konkret in:

- der fehlenden Mobilisierung einheimischen Sparkapitals,
- der Vernachlässigung eines zugunsten von Industriegüterexporten forcierten Strukturwandels,
- der Bevorzugung und weiteren Subventionierung defizitärer Staatsbetriebe,
- der Aufrechterhaltung eines weiterhin hohen Haushaltsdefizits,
- der Privilegierung gut organisierter Interessengruppen.

Zusammengefaßt heißt dies stichwortartig: keine drastische Bekämpfung der heimischen Inflation, der Budgetdefizite und der Ansprüche von Interessengruppen sowie negative Realzinsen, die Sparer ermutigten und in den vorgezogenen Konsum trieben (oder in die Kapitalflucht). Gewohnheitsrechte auf Budgetausgaben bei gleichzeitig sinkenden Budgeteinnahmen (wegen wachsender Schatten- und Subsistenzwirtschaft) engten die Manövrierspielräume der Regierung weiter ein und schwächten ihre Glaubwürdigkeit. Letzteres ist außerordentlich wichtig, da die Rückgewinnung monetärer Stabilität ein

Problem des Vertrauens aller Akteure in die künftige Wirtschaftspolitik darstellt. Wird die Glaubwürdigkeit gering eingeschätzt und unterliegt die Regierung nach einer kurzen Phase harter, aber unausweichlicher Anpassungsmaßnahmen dem Lobbyistendruck der Interessengruppen, so ist die Spekulation auf ein Scheitern künftiger Reformmaßnahmen die Regel. Akteure verhalten sich dann so, als ob die Politik bald wieder scheitern müsse (Kapitalflucht, vorgezogene Käufe) und führen durch ihr Verhalten die Krise herbei (self-fulfilling prophecy). Es ist im übrigen nicht richtig, zu argumentieren, daß die Last der Anpassung den Ärmsten aufgeladen worden wäre, beispielsweise landlosen Farmarbeitern. Es war vielmehr die in den „guten Jahren“ subventionierte städtische Mittelschicht, denen eine Anpassungspolitik einen guten Teil ihrer Privilegien genommen hätte und deren politische Gegenwehr war beachtlich. Viele Regierungen in Lateinamerika, aber auch in anderen Entwicklungsregionen, haben vor dem Druck der städtischen Interessengruppen kapituliert.

### *Industrielländerversäumnisse*

Wo liegen Industrieländerversäumnisse? Sie liegen eindeutig im Protektionismus, denn ohne Bereitschaft zur uneingeschränkten Marktöffnung einschließlich des Agrarbereichs sind Schulden schwierig zu bedienen und erst recht nicht zu tilgen. Sie liegen aber auch in einer un stetigen Wirtschaftspolitik, die in den USA größere Produktivitätsfortschritte verhinderte und die in Europa die Deregulierung vieler Arbeits- und Dienstleistungsmärkte unterband und somit Wachstumschancen verschenkte. Japans Rolle sehe ich weniger kritisch als viele Beobachter: Gegen Kulturprotektionismus hilft auch kein Abbau von Zollschränken, und hohe Leistungsbilanzüberschüsse sind in einer Welt, in der viele Länder auf externe und weniger auf ihre eigenen Ersparnisse bauen, eine Finanzierungsquelle, ohne die die Investitionstätigkeit in vielen Ländern erhebliche Einbrüche erleiden würde.

Banken stehen bei der Kreditvergabe vor der schwierigen Aufgabe, zwischen guten und schlechten Risiken zu unterscheiden und zu verhindern, daß sich schlechte Risiken bei einzelnen Banken akkumulieren. Gerade im Falle amerikanischer Banken ist dies besonders wichtig, da sie einer viel strengeren Publizitätspflicht bei notleidenden Krediten unterliegen als europäische Banken, die stille Wertberichtigungen vornehmen können und auch vorgenommen haben.

Die privaten Gläubiger haben in den vergangenen Jahren verschiedene Anstrengungen unternommen, ihr zunächst privatwirtschaftliches Kartell gegenüber den Forderungen der Schuldner auf multilaterale Entwicklungshilfeorganisationen auszudehnen. Dies geschah in der Absicht, Regierungsinstitutionen mit in die Verantwortung einzubinden und das privatwirtschaftliche Risiko zu mindern. Der Baker-Plan von 1985 war ein derartiges Instrument zur Verteilung der Lasten auf mehrere Schultern. Er sah vor, daß:

- Schuldnerländer wirtschaftspolitische Reformprogramme durchführen sollten,
- private Geschäftsbanken sich bereit erklärten, diesen Ländern zusätzliche Kredite einzuräumen,
- die internationalen Entwicklungshilfeorganisationen ihr Kreditvolumen merklich ausweiten sollten.

Abgesehen davon, daß dieser Plan heute kaum noch diskutiert wird, war er grundsätzlich ungeeignet, die einzelnen Verantwortlichkeiten privater und öffentlicher Gläubiger klar voneinander zu trennen.

Eine Analyse der drei genannten zentralen Elemente des Baker-Plans zeigt, daß der volkswirtschaftliche Nutzen der angeregten Maßnahmen zweifelhaft war und daß erhebliche soziale Kosten drohten.

So deutet einiges darauf hin, daß die wichtigste Voraussetzung für eine langfristige Überwindung von Schuldendienstproblemen – die umfassende Korrektur wirtschaftspolitischer Fehlentwicklungen in den Problemschuldnerländern – von Anfang an nicht ernst genug genommen wurde. Es fehlte überdies an einer glaubhaften Zusicherung der Gläubigerstaaten, daß sie helfen würden, die Schwierigkeiten der Entwicklungsländer durch eine wachstumsfördernde Politik und eine Handelsliberalisierung zu lindern.

Wenn der Staat heute die privaten Gläubigerbanken zu neuen Krediten drängt, wird es später kaum möglich sein, staatliche Hilfe auszuschlagen, falls Banken wegen dieser Engagements in Schwierigkeiten geraten. Schon jetzt fordern die Banken vermehrte öffentliche Kreditgarantien. Damit droht eine Wiederholung der leichtfertigen Kreditvergabe der 70er Jahre. Desweiteren steht zu befürchten, daß jene Schuldnerländer diskriminiert werden, die sich bisher erfolgreich bemüht haben, ihre Auslandsverbindlichkeiten termingerecht zu bedienen. Eine ausgeweitete Kreditvergabe der internationalen Entwicklungshilfeorganisationen an die Problemschuldner droht darüber hinaus die traditionell stark auf öffentliche Kapitalzufuhren angewiesenen, besonders armen Entwicklungsländer zu benachteiligen.

Wenn Gläubiger- und Schuldnerländer erfolgversprechend Anpassungsmaßnahmen in Angriff nehmen, so ist zu erwarten, daß auch die Geschäftsbanken ihre Rolle bei der Lösung von Verschuldungsproblemen spielen. Sie müssen solchen Ländern, die gute Chancen einer mittelfristigen Besserung ihrer wirtschaftlichen Lage bieten, auf eigenes Risiko zusätzliche Kredite gewähren, damit schwierige Überbrückungsphasen überwunden werden können. Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds sollten sich möglichst darauf beschränken, den Entwicklungsländern beim Entwurf wirtschaftspolitischer Reformprogramme behilflich zu sein und die Informationsbasis für Schuldner und Gläubiger zu verbessern.

### *Ein Fazit*

Chronische Nahrungsmittelknappheit in einigen Regionen der Welt sind ebensowenig Indizien für Marktversagen, wie es chronische Engpässe beim Zugang zu internationaler Liquidität in anderen Entwicklungsregionen sind. Viel stärker sind Vermutungen begründet, daß es Politikversagen ist, das Krisen heraufbeschwört, und zwar Politikversagen in Industrie- wie Entwicklungsländern.

Wirtschaftspolitik ist in weiten Teilen der Industrie- wie Entwicklungsländer unter populistischen Gesichtspunkten betrieben worden, d.h. gut organisierten Interessengruppen wie dem städtischen Mittelstand in Entwicklungsländern oder den Bauern in Industrieländern wurden Subventionen eingeräumt,

die entsprechende Erwartungen auf Dauersubventionierung weckten. Werden solche Gewohnheitsrechte jedoch auf der Basis politischer und nicht wirtschaftlicher Kriterien vergeben, so ist dies gleichbedeutend mit einer ständigen Diskriminierung anderer Aktivitäten wie der Landwirtschaft und den exportorientierten Branchen in Entwicklungsländern.

Der Marsch in die Selbstversorgungswirtschaft in einigen Teilen Schwarzafrikas oder die Flucht in Sachwerte oder stabile Fremdwährungen in Lateinamerika sind rationale Reaktionen der Benachteiligten, verbunden mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Kosten. Die inländische Sparleistung sinkt ebenso wie die Agrarproduktion, während Industrieländer Zahlungsbilanz- wie Agrarproduktionsüberschüsse erzielen, weil sie ihre Märkte nicht öffnen und Privilegien nicht abbauen. Die Diagnose des Politikversagens ist klar, indessen Therapien durchzusetzen gegen den harten Widerstand der Lobbyistengruppen, erscheint bei populistischen Regierungen ein hartes Stück Aufklärungsarbeit.