

Langhammer, Rolf J.

Book Part — Digitized Version

Die Währungs- und Außenhandelspolitik der Entwicklungsländer im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme und der Stabilisierungspolitik

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Langhammer, Rolf J. (1988) : Die Währungs- und Außenhandelspolitik der Entwicklungsländer im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme und der Stabilisierungspolitik, In: Fischer, Dieter (Ed.): Stabilisierungs- und Strukturanpassungspolitiken in Entwicklungsländern: Anregungen für die Gestaltung der bilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Ergebnisse des Seminars in Friedrichsdorf vom 23. - 30.11.1987, ISBN 3-88085-384-3, TZ-Verl.-Ges., Roßdorf, pp. 33-55

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1987>

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.

DIE WÄHRUNGS- UND AUßENHANDELSPOLITIK DER ENTWICKLUNGSLÄNDER IM RAHMEN DER STRUKTURANPASSUNGSPROGRAMME UND DER STABILISIERUNGSPOLITIK

Referent: Rolf J. Langhammer

I. Problemanalyse: Der Prozeß eines sich selbstverstärkenden außenwirtschaftspolitischen Interventionismus

Wechselkurspolitik und Außenhandelsregime sind die entscheidenden Politiken, durch die die Verbindung zwischen nationalen und internationalen Güter- und Faktorpreisen hergestellt oder unterbrochen werden kann. Für offene Volkswirtschaften, wie es die meisten Entwicklungsländer mit kleinen Binnenmärkten im Güter- wie im Faktorbereich sind, bestimmen die Wechselkurspolitik sowie die tarifäre und nicht-tarifäre Protektion darüber,

- wie sehr ein Entwicklungsland in der Konkurrenz um den Zugang zu internationalem Risikokapital und Know-how bestehen kann;
- ob ein Strukturwandel im Exportangebot von Primärgütern zu verarbeiteten Gütern gelingt;
- wie die volkswirtschaftlichen Kosten der Importprotektion im Hinblick auf Beschäftigung, Faktorallokation und Einkommensverteilung in Grenzen gehalten werden können.

Zwischen beiden Politiken besteht eine teilweise Substitutionsbeziehung in dem Sinne, daß Exportsubventionierung und allgemeine Protektionserhöhung in ihren Handlungswirkungen einer Abwertung, Exportsteuern und allgemeiner Protektionsabbau einer Aufwertung entsprechen.

Zunächst ist es wichtig darzustellen, daß der Einsatz beider Politiken als Stabilisierungs- und Anpassungsmaßnahme nicht in einer Situation zur Diskussion steht, in der sich das Land opti-

mal, d.h. seinen komparativen Kostenvorteilen entsprechend, in die internationale Arbeitsteilung integriert hat. Der typische Fall ist, daß das Land sich in einer tiefgreifenden Krise befindet, gekennzeichnet durch Unterauslastung des heimischen Kapitalstocks, ineffiziente Industrieproduktion, daniederliegende Landwirtschaft, hohe Arbeitslosigkeit, Liquiditätsprobleme im Sinne einer Verschuldung in einem Geld, das das Land selbst nicht schaffen kann, steigende Budgetdefizite sowie Kapitalflucht und wachsende Untergrundwirtschaft. Externe Schocks wie Ölpreissprünge und niedrige Preise für Rohstoffe haben in der Regel diese internen Fehlentwicklungen in ihrer ökonomischen wie politischen Wirkung verstärkt, sie aber nicht verursacht. In einer derartigen krisenhaften Situation stellt sich die Frage, wie beispielsweise im Rahmen der IMF- und Weltbank-Programme eine Korrektur der Wechselkurs- und Außenhandelsregime erfolgen soll, ohne daß die Zurückdrängung der internen Absorption das einzige Ergebnis bleibt. Dazu ist es notwendig, die Anamnese des wirtschaftlichen Niedergangs zu kennen und die Rolle, die Außenwirtschafts- und Wechselkursregime dabei gespielt haben. Da nicht auf jedes Land im einzelnen eingegangen werden kann, was für Diagnose und Therapie unbedingt notwendig wäre, soll hier nur ein kurzer Abriß einer "Durchschnittsentwicklung" vorgestellt werden.

Viele Entwicklungsländer, vor allem die, die am Anfang der industriellen Entwicklung stehen, haben seit den fünfziger Jahren eine Industrialisierungsstrategie auf der Basis der Importsubstitution gewählt, d.h. heimische Industriegüter sollten Importe ersetzen und den lokalen Markt beliefern. In einer ersten Phase der Importsubstitution war eine derartige Politik solange nicht kontraproduktiv, wie sie sich auf einfache Konsumgüter konzentrierte, die wegen hoher Transportkosten einen natürlichen Wettbewerbsschutz genossen, wenig Sachkapital und Infrastrukturvorleistungen erforderten und einen wachstumsträchtigen Markt vorfanden. Diese erste Phase der sogenannten natürlichen Importsubstitution ist wenig kontrovers, auch wenn sie bereits Elemente

späterer Verzerrungen wie hohen Zollschatz enthielt. Sie stieß indessen umso rascher an ihre Grenzen, je kleiner der heimische Markt in absoluter Größe und je geringer seine Wachstumsraten waren. Ein Land wie Brasilien konnte daher die Phase der natürlichen Importsstitution viel stärker ausdehnen als kleine Staaten wie die meisten Staaten Afrikas oder Zentralamerikas.

Spätestens nachdem das Potential für die natürliche Importsstitution erschöpft war, hätte ein Politikwechsel hin zur außenwirtschaftlichen Öffnung erfolgen sollen. In den allermeisten Fällen ist dies jedoch nicht geschehen. Vielmehr leiteten die Staaten eine weitere Phase der sogenannten exzessiven Importsstitution ein, indem sie den oft unwirksamen Zollschatz für die bestehenden Industrien erhöhten und ihn auf neue Industrien (Kapitalgüter, intermediäre Güter) ausdehnten. In dieser Phase, im folgenden als binnenmarktorientierte Strategie bezeichnet, wurden oft mengenmäßige Beschränkungen zusätzlich oder an die Stelle der Zollprotektion eingesetzt und die Importlizenzierung verordnet. Allgemein kann man sagen, daß ein komplexes Kontrollnetz mit direkter administrativer Importzuteilung nach Gütern und Verwendungskategorien an die Stelle von Preisinterventionen trat. Trotz dieser Kontrollmaßnahmen konnte die binnenmarktorientierte Strategie nie mit dem Zahlungsbilanzproblem fertig werden. Die Devisenersparnis dank importsstituierender Produktion war geringer als die zusätzlichen Devisenausgaben als Folge starker Importnachfrage nach Kapital- und intermediären Gütern. Gleichzeitig aber liefen alle Politikmaßnahmen in dieser Phase auf eine erhebliche Benachteiligung der Exportaktivitäten hinaus, so daß die hohe Devisennachfrage auf der Importseite nicht durch gesteigerte Deviseneinnahmen auf der Exportseite ausgeglichen werden konnte. Die Konsequenzen waren eine deutliche Überbewertung der Währung, Kapitalverkehrskontrollen zur Verhinderung von Kapitalflucht, administrative Devisenzuteilung, vermehrte Kreditaufnahme im Ausland und eine zunehmende Regierungsintervention in der Kreditvergabe. Alle diese Maßnahmen haben Güter- und Faktorpreise weiter verzerrt, d.h. für eine

zunehmende Abweichung der nationalen Preise von ihren internationalen Preisen gesorgt. Schwarzmärkte, Schmuggel und Praktiken in- und ausländischer Unternehmen wie das Überfakturieren von Importen kamen hinzu.

Aus dieser Abfolge der Maßnahmen läßt sich eine erste wichtige Schlußfolgerung ziehen: Eine bestimmte Strategie, in diesem Falle die binnenmarktorientierte, ist in sich selbst verstärkend. Sie kumuliert sich, und dies zur Konsequenz, daß Verzerrungen im Handelsregime weitere Verzerrungen auf anderen Märkten, so den heimischen Kapitalmarkt, den Arbeitsmarkt und den Gütermarkt induzieren. Auf dem Kapitalmarkt sind staatliche Interventionen regelmäßig die Folge eines die Importsubstitution begünstigenden Handelsregimes, weil ein derartiges Regime eine kapitalintensive Produktion und damit eine starke Kapitalnachfrage fördert. Unterstützt wird dies oft durch die zollbegünstigte Einfuhr von Kapitalgütern, die die Protektion der heimischen Wertschöpfung erhöht (effektive Protektion). Um diese Kapitalnachfrage zu befriedigen und gleichzeitig die importsubstituierenden Unternehmen nicht mit hohen Kapitalkosten zu belasten, werden Zinsobergrenzen eingeführt und bestimmte Aktivitäten mit Kreditsonderprogrammen zu günstigen Bedingungen gefördert. Diese Kreditrationierung stärkt wiederum die Rolle bürokratischer Lenkungsinstanzen im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß und unterdrückt Preissignale über den Zins.

Die Folgen sind dauerhaft negative Realzinsen, die die heimische Sparneigung schwächen und den privaten Bankenapparat gegenüber staatlichen Kreditverteilungsinstitutionen benachteiligen. Zinssubventionierungsmaßnahmen belasten das staatliche Budget erheblich, und die Finanzierung des Budgetdefizits erfolgt entweder durch ausländische Kreditaufnahme und/oder durch die Notenpresse, d.h. durch eine Inflationssteuer. Letzteres ist zunehmend der Fall gewesen, weil entweder kein Zugang zum ausländischen privaten Kapitalmarkt bestand oder Entwicklungshilfe

nicht mehr in ausreichendem Maße und billig genug zur Verfügung stand.

Eine wichtige negative Konsequenz zeigt sich für den Arbeitsmarkt. Er wird belastet, weil kapitalintensive importsubstituierende Produktionen zu wenig Arbeitsplätze schaffen. Die Nachfrage nach Arbeitsplätzen ist also erheblich größer als das Angebot, so daß Mindestlöhne, die fast alle Länder aus verteilungspolitischen Gründen eingeführt haben, für den informellen Arbeitsmarkt keine Bedeutung haben und nur eine kleine Schicht privilegierter Arbeitnehmer im formalen städtischen Sektor schützen. Diese stellt oft eine wichtige politische Lobby dar, die sich gegen Besitzstandsverluste zur Wehr zu setzen weiß und deren politische Unterstützung sich die Regierung sichern möchte.

Grundsätzlich, dies ist die zweite wichtige Schlußfolgerung, bedeutet die zunehmende staatliche Einflußnahme auf den heimischen Märkten in einer exzessiven binnenmarktorientierten Strategie, daß a) der Wettbewerb um staatlich kontrollierte Vergünstigungen wie Importlizenzen und Sonderkredite zunimmt, daß b) Anreize gegeben werden, Kontrollen zu umgehen (Schmuggel, Schwarze Märkte) und c) daß viele produktive Ressourcen verschwendet werden, um in den Genuß derartiger Vergünstigungen zu kommen. Damit erhalten staatliche Entscheidungsinstanzen eine hohe wirtschaftliche Verantwortung, der sie in den meisten Fällen nicht gerecht werden können, weil sie nicht bessere Informationen über Marktchancen besitzen als private Unternehmer. Es sei nur am Rande vermerkt, daß es sich gezeigt hat, daß staatliche Entscheidungsinstanzen mit der Aufgabe, politische und wirtschaftliche Entscheidungen gleichzeitig treffen zu müssen, überfordert sind und Fehler machen.

Fassen wir als Zwischenergebnis zusammen: Exzessive binnenmarktorientierte Strategien sind, was Maß und Zahl der Marktinterventionen und Verzerrungen anlangen, in sich selbstverstärkend. Sie

schwächen die wirtschaftliche Effizienz, benachteiligen die Sektoren, in denen das Land komparative Vorteile auf dem Weltmarkt hat, und führen letztlich zur staatlichen Intervention auf allen Märkten, ausgehend vom Handelsregime. Dabei ist nicht auszuschließen, und auch nicht widersprüchlich, daß bei gleichzeitig hoher Importprotektion selektive Exportsubventionen für bestimmte Branchen gegeben werden. Dies ist aber keineswegs ein Zeichen für Exportorientierung, da damit lediglich Diskriminierung der Exporte vermindert wird.

Die Durchhaltbarkeit einer binnenmarktorientierten Strategie

Die Erfahrungen der siebziger Jahre haben gezeigt, daß unabhängig von der Lage der Weltwirtschaft eine derartige Strategie ökonomisch und politisch unhaltbar wird.

Ökonomisch wird sie unhaltbar, weil weder das Budgetdefizit auf die Dauer durch die Notenpresse, also durch Inflation, noch auf das Zahlungsbilanzdefizit durch Kapitalverkehrskontrollen, mengenmäßige Importbeschränkungen und ausländische Kredite eingedämmt werden können. Repressionen auf dem heimischen Kapitalmarkt und die damit verbundenen negativen Realzinsen fördern alternative Sparformen, d.h. die Flucht in Sachwerte, und heizen die Inflation an. In die gleiche Richtung wirkt die Inflationssteuer über die Notenpresse. Inflationsdämpfende Wirkungen durch Importliberalisierung gibt es nicht, so daß die Inflationsraten teilweise dreistellige Höhen erreichen. Preis- und Lohnkontrollen haben sich bislang immer als untaugliche Instrumente der Inflationsbekämpfung erwiesen. Bestenfalls stauen sie die Inflation zurück. Parallelwährungen (ausländische Währungen) kommen auf. Devisen werden trotz Verbots gehortet und gehandelt. Die einheimische Währung verliert allmählich ihre Funktionen als Recheneinheit und Zahlungsmittel.

Politisch manövriert sich ein Staat bei einer exzessiven Abkopplung nationaler Preise von internationalen Preisen in eine Sackgasse, weil sich Verteilungskonflikte zwischen Nutznießern und Leidtragenden vor dem Hintergrund nachlassenden wirtschaftlichen Wachstums dramatisch verschärfen. Dabei gewinnen Gruppen (wie die Beschäftigten im formalen Sektor), die im politischen Wettbewerb um staatliche Vergünstigungen erfolgreich sind, auf Kosten anderer. Damit wird die Gesellschaft destabilisiert, die Autorität der Regierung schwindet, Rechtssicherheit als elementare Voraussetzung für wirtschaftliche Aktivitäten jedweder Art kann nicht mehr gewährleistet werden, die Gefahr von Regierungsstürzen wächst. Lateinamerikanische und afrikanische Staaten bieten für diese Sequenz von wirtschaftspolitischen Verzerrungen und politischer Destabilisierung genügend Anschauungsmaterial.

II. Das außenwirtschaftliche Konzept für die Ausgestaltung der Anpassungs- bzw. Stabilisierungspolitik

Bevor auf Ziele und Zielkonflikte bzw. Instrumente eingegangen werden kann, sind drei allgemeine Regeln für die Politikimplementierung vorzustellen.

1. Da man sich in einer mehr oder weniger verzerrten Ausgangssituation befindet, bedeutet außenwirtschaftliche Liberalisierung nicht eine explizite Exportförderungs politik, bei der die importsubstituierende Produktion benachteiligt würde, sondern nur den Abbau der Benachteiligung der Exporte. Ideal wäre ein Zustand, in dem die Diskriminierung der Exporte, die immanent in jeder Importprotektion vorhanden ist, durch Exportanreize gerade ausgeglichen würde. Importsubstitution und Exportindustrien erhielten so ein einheitliches Anreizsystem.

2. Einzelmaßnahmen helfen nicht weiter. Sie können sogar die Situation verschlimmern. Notwendig ist ein aufeinander abge-

stimmtes Bündel von Politikmaßnahmen im Bereich der Handels-, Wechselkurs-, Kapitalmarkt- und Fiskalpolitik.

3. Bevor konkrete Maßnahmen ergriffen werden, stellt sich die Frage, ob sie schockartig, d.h. "über Nacht" oder stufenweise eingeführt werden. Vieles spricht gerade in Ländern mit autoritären, d.h. nicht pluralistischen oder demokratischen Regierungen, für eine schockartige Beseitigung der Kontrollen und Interventionen, denn autoritäre Regierungen benötigen nicht das wirtschaftliche System, um Macht zu gewinnen und auszuüben. Sie sind daher freier, wirtschaftliche Liberalisierung einzuführen als weniger autoritäre Regierungen, die oft wirtschaftspolitische Interventionen und damit eine nach innen ausgerichtete Entwicklung benötigen, um ihre politische Macht zu stabilisieren.

Ökonomisch gibt es auch viele Argumente, die für eine schockartige Wende sprechen. Neue sofortige Preissignale verhindern eine Ressourcenvergeudung als Antwort auf allmähliche geänderte Preissignale, bevor der Übergang abgeschlossen ist. Unsicherheiten über die Fähigkeit der Regierung, einen Reformkurs auch über eine Durststrecke hinweg durchzuhalten, werden vermindert, so daß Produzenten und Konsumenten nicht zögern werden, auf die neuen Anreize zu reagieren. Und die sofortige Anpassung verhindert, daß sich die Opposition derjenigen, zu deren Lasten eine Reform geht (also diejenigen, die von den Vergünstigungen früher profitierten), formieren kann und den Liberalisierungsprozeß unterbindet oder verwässert. Aber in den allermeisten Fällen waren bislang Regierungen nicht bereit, Reformen (z.B. flexible Wechselkurse, Zollsenkung, Beseitigung der Zinsplafonds usw.) "über Nacht" durchzuführen.

So stellt sich dann das sehr wichtige Problem der Dosierung und zeitlichen Abfolge der aufeinander abgestimmten Politikmaßnahmen in einem Reformpaket. Dafür gibt es kein Kochbuchrezept. Die Rezeptur hängt wesentlich ab vom Entwicklungsstand des Landes

und der Flexibilität seiner Wirtschaft sowie von Art und Ausmaß der Verzerrungen.

Ungeachtet von Besonderheiten einzelner Länder sollte das Ziel der Reformen in einer Intensivierung des Wettbewerbs zwischen international und national produzierten Gütern und Dienstleistungen auf allen Märkten und in einem realistischen Wechselkurs liegen. Ohne einen realistischen Wechselkurs ist jede Liberalisierung zum Scheitern verdammt. Hier aber tritt bereits der erste Zielkonflikt zwischen kurzfristiger Stabilisierung und mittelfristiger Anpassung auf. Er trifft vor allem rohstoffexportierende Entwicklungsländer. Sie leiden unter dem Problem, das in der wechselkurspolitischen Diskussion als "Kuweit-Effekt" oder "Dutch disease" bekannt ist. Der durch die Rohstoffexporte bestimmte Wechselkurs ist zu hoch (in der Relation ausländische Währung zu heimische Währung), um das Land mit industriellen Halb- und Fertigwaren international wettbewerbsfähig zu machen. Aus der Sicht der Industrie ist die Währung überbewertet. Werden die Rohstoffpreise in internationaler Währung fixiert und sind die Preiselastizitäten der Exportnachfrage niedrig oder sogar null, wie es bei vielen Rohstoffen der Fall ist, so würde eine Abwertung die Exporteinnahmen (in ausländischer Währung) aus diesen Produkten reduzieren. Dies gilt, weil der Preisrückgang in ausländischer Währung nicht durch einen entsprechenden Exportmengenanstieg kompensiert würde (wegen der geringen Elastizität). Selbst wenn kurzfristig durch die Abwertung eine höhere Exportnachfrage nach nicht-traditionellen Industriegütern erzeugt würde (vorausgesetzt, die Preiselastizitäten der Exportnachfrage und auch des Exportangebotes wären hoch), so würden die damit erzielten höheren Exporteinnahmen aus nicht-traditionellen Produkten nicht ausreichen, um den Einnahmenverlust aus den Rohstoffexporten auszugleichen.

M.a.W., das Land steht vor einem Entscheidungsproblem: Soll es die laufenden Exporteinnahmen maximieren, indem es einen hohen Wechselkurs beibehält oder nur geringfügig abwertet oder soll es

die Industriegüterexporte mittelfristig stimulieren, indem es über einen längeren Zeitraum kontinuierlich real abwertet, um seine internationale Wettbewerbsposition zu verbessern? Auswege aus diesem Dilemma gibt es a) durch die Kombination von Exportsteuern auf Rohstoffe und Abwertung, b) oder die Einführung multipler Wechselkurse oder c) Beibehaltung des durch Rohstoffexporte bestimmten Wechselkurses und Gewährung von Exportsubventionen für Industriegüter, die über das Maß hinausgehen, das zum Ausgleich der exportschädlichen Wirkungen der Importprotektion notwendig wäre.

Die Kosten einer derartigen Exportdiversifizierungsstrategie durch Abwertung hätte in jedem Falle das Land zu tragen, entweder durch die Finanzierung der Exportsubventionen oder durch Einbuße von Exporteinnahmen aus Rohstoffen. Multiple Kurse haben den Nachteil, daß sie zwischen verschiedenen Exportaktivitäten diskriminieren und den Mechanismus relativer Preise schwächen. Exportsteuern wiederum können die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte vermindern, wenn sich das Konkurrenzangebot aus anderen Ländern bei gleichen Rohstoffen erhöht. Zwar sind Exportprodukte leicht zu besteuern und daher in Ländern mit schlechter Steuer-moral und schwacher Steuerverwaltung ein bevorzugtes Besteuerungsobjekt. Hier sollte indessen auch an alternative Besteuerungsobjekte gedacht werden, beispielsweise an eine Bodensteuer bei landwirtschaftlichen Exporten, die auch relativ leicht erhoben und vereinnahmt werden könnte und nicht den Nachteil hätte, die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Exporte zu schwächen.

Wenn das kurzfristige Stabilisierungsziel gewählt wird, also keine reale Abwertung vorgenommen werden soll, um die internationale Wettbewerbsposition zu verbessern (Senkung der internationalen Preise der heimischen Produktionsfaktoren) und internationales Kapital zu attrahieren, kann alternativ der Weg der internen Anpassung beschritten werden, d.h. Abbau des Budgetdefizits durch Kürzung öffentlicher Ausgaben und/oder Erhöhung der

Einnahmen, Liberalisierung des heimischen Kapitalmarktes durch Zinsfreigabe, restriktivere Geldpolitik u.a. Auch eine derartige Politik kann das Verhältnis der Preise zwischen handelbaren Gütern (Exporte, Imports Substitute) und nicht-handelbaren Gütern ändern, d.h. zu einem relativen Anstieg des Preises für handelbare Güter führen. Abgesehen von der Frage, ob ein derartiger Weg politisch durchsetzbar ist, setzt er auch nicht am Hauptübel an, das Ausgangspunkt der meisten Verzerrungen zu Lasten der Exporte war, der exzessiven Importprotektion. Sie abzubauen, sollte daher ein wichtiges Ziel sein, weniger als kurzfristige Stabilisierungsmaßnahme - da ist weiterhin die Wechselkurspolitik gefordert - denn als mittelfristiges Signal.

Konkret bedeutet dies die Kombination dreier Schritte:

Erstens, die Umwandlung mengenmäßiger Beschränkungen in Zölle, um Preisen wieder ihre Signalfunktion zukommen zu lassen, die tatsächliche Protektionshöhe transparent zu machen und um den ineffizienten Wettbewerb um Importlizenzen zu beenden.

Zweitens sollte das Zollniveau allgemein gesenkt werden, und drittens - das ist sehr wichtig - sollten die Zölle über die einzelnen Produktbereiche hinweg harmonisiert werden. Das heißt, daß eine neue Zollstruktur gefunden werden muß, in der Zölle möglichst uniform sind und nicht, wie in der Zeit der Imports substitution üblich, mit steigendem Verarbeitungsgrad steigen. Letzteres hatte immer zur Folge, daß damit die Protektion der heimischen Wertschöpfung (effektive Protektion) höher als die nominale Protektion wurde. Diese Verzerrungswirkung wurde zu meist dadurch noch verstärkt, daß imports substituierende Industrien Kapitalgüter und intermediäre Güter im Rahmen der Investitionsförderungsmaßnahmen zollbegünstigt bzw. zollfrei einführen durften. Mit einem weitgehend uniformen Zollniveau würden viele der genannten Diskriminierungen zu Lasten der Exporte abgebaut.

Solange noch ein gewisses Maß an Importprotektion besteht, bleibt indessen die Exportproduktion direkt diskriminiert durch höhere Preise für importierte Inputs und indirekt durch die Wirkungen der Protektion auf das allgemeine Niveau der heimischen Güter- und Faktorpreise. Diese Nachteile können kompensiert werden entweder durch Einrichtung von Exportfreizonen oder durch zollfreie Einfuhr von Inputs für Exportproduktion oder durch Zollrückerstattung. Erfolgversprechender und kostengünstiger sind nach den bisherigen Erfahrungen die beiden erstgenannten Maßnahmen. Vor allem Freizonen können positive Beschäftigungseffekte auslösen. Exportaktivitäten können weiterhin von Nachteilen entlastet werden, indem ihnen Exportsubventionen gewährt werden (Steuererleichterungen, Abschreibungsvorteile u.a.). Einen Nachteil haben indessen direkte Exportsubventionen: Es ist nahezu unmöglich, die genaue Subventionsrate zu ermitteln, die notwendig ist, um den der Importsubstitution zuzuordnenden Diskriminierungseffekt gerade auszugleichen. Daher werden oft höhere Exportsubventionen als notwendig gewährt. Zudem sind Exportsubventionen zumeist Kapitalsubventionen, fördern also die Kapitalintensität der Produktion und unterbinden ein zufriedenstellendes Beschäftigungswachstum. Letztlich bergen Exportsubventionen noch die Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner in sich.

Handelspolitische Reformen sollten sich daher auf Importliberalisierungen und weniger auf Exportsubventionen konzentrieren.

Wie in diesem Zusammenhang die Wechselkurspolitik geändert werden soll, hängt u.a. davon ab, welche Politik bislang betrieben wird. Betreibt das Land eine sogenannte stufenflexible Wechselkurspolitik, indem die Relation gegenüber einer einzelnen Industrieländerwährung (meist die des wichtigsten Handelspartners) oder gegenüber einem Währungskorb oder gegenüber Sonderziehungsrechten konstant gehalten und nur bei fundamentalen Ungleichheiten geändert wird (meist dann mit hohen ad hoc Abwertungsraten), so kann zwar die Importliberalisierung die Benachteiligung der

Exporte vermindern und auch noch inflationsdämpfend wirken. Solange aber noch Kapital- und Arbeitsmärkte stark reguliert bleiben, mag der Exporterfolg indessen ausbleiben, weil die Exportpreise in nationaler Währung nicht steigen, sondern wegen des festen Wechselkurses konstant bleiben. Eine Kombination von Importliberalisierung und Abwertung bietet sich also an, um die Exportpreise zu erhöhen, gleichzeitig aber auch, um das Inflationspotential einer Abwertung durch die Importliberalisierung einzudämmen. Besteht jedoch bereits ein hohes Inflationsniveau, so unterschätzen selbst hohe, aber eben einmalige Abwertungsschritte den künftigen Unterschied zwischen nationaler und internationaler Inflation. Vor allem wird die künftige eigene Inflation unterschätzt. Wenn das der Fall ist, wird real - also um die Inflationsrate bereinigt - aufgewertet und nicht abgewertet, und die internationale Wettbewerbsposition der Exporte verschlechtert sich. Zudem haben große Abwertungsschritte meist große Inflations sprünge zur Folge, die selbst durch Importliberalisierung nur schwer gedämpft werden können. Hier bleibt der Ausweg entweder vorangekündigter Abwertungen in kleinen Schritten ("crawling peg" oder "sliding peg") oder frei schwankender Wechselkurse. In einer noch stark regulierten Wirtschaft besteht jedoch die Gefahr, daß bei einer vollen Liberalisierung des Güter- wie Kapitalverkehrs und frei schwankenden Wechselkursen Kapitalflucht und eine starke Abwertung über das Niveau des Inflationsgefälles hinaus einsetzen würde. Eine derartige Abwertung würde es der heimischen Wirtschaft sehr schwer machen, sich an die neuen Preisrelationen anzupassen. Daher ist es sehr wichtig, die heimischen Kapitalmärkte zu deregulieren, um die steigende Nachfrage nach neuem Kapital als Ersatz für die alten, nach der Liberalisierung obsolet gewordenen und daher abzuschreibenden Kapazitäten zu befriedigen. Erst wenn ein positiver Realzins besteht und die Fähigkeit des Bankensektors wiederhergestellt ist, einheimisches Kapital zu mobilisieren und effizient zu verteilen, können Kapitalflucht gebremst und Inflationserwartungen durchbrochen werden. Dazu gehört auch die ernsthafte und glaubwürdige Politik der Verminderung des Budgetdefizits, denn

nur dann werden potentielle private Investoren darauf vertrauen können, daß sich der Staat als Kreditnehmer vom Kapitalmarkt zurückzieht und Raum für private Kapitalnachfrager gibt. Eine graduelle Deregulierung der formellen Kapitalmärkte würde in der Tendenz auf eine Integration formeller und informeller Kapitalmärkte hinauslaufen und die Vorteile beider in der Sparmobilisierung und Kreditvergabe vereinigen. Für den Kapitalverkehr mit dem Ausland kann jedoch ein glaubwürdiges Signal einer beginnenden Liberalisierung der heimischen Kapitalmärkte bedeuten, daß früheres Fluchtkapital wieder zurückfließt und eine unerwünschte Aufwertung der Währung verursacht. Der Rückfluß würde das heimische Geldangebot ausweiten und inflationäre Tendenzen verstärken. Um dies zu verhindern, ist es wichtig, daß erstens die Regierung dadurch nicht im Devisenmarkt interveniert, daß sie den Kapitalimport aufkauft, daß zweitens die Zentralbank eine stetige und vorhersehbare Politik der internen Geldversorgung betreibt und daß drittens die Importliberalisierung zügig durchgeführt wird. Letzteres würde den Aufwertungseffekt der Kapitalrückflüsse neutralisieren und die Inflationstendenzen bekämpfen.

An dieser Stelle werden die komplizierten Zusammenhänge zwischen Zoll-, Kapitalverkehr-, Wechselkurs- und heimischer Kapitalmarktpolitik sichtbar. Auch wird deutlich, daß es unbedingt notwendig ist, Maßnahmen, die kurzfristige rezessive Wirkungen zur Folge haben (beispielsweise als Folge der Verminderung des Budgetdefizits), mit Maßnahmen zu verbinden, die expansive Wirkungen haben. Letztere werden mit großer Wahrscheinlichkeit aus der Deregulierung der Kapitalmärkte und aus einer erhöhten Exportnachfrage herrühren. Kurzfristig muß allerdings eine Durststrecke in Kauf genommen werden. Sie tritt auf, wenn die heimische Nachfrage als Folge der Abwertung, der Verringerung der Staatsausgaben und einer effizienteren Staatseinnahmepolitik sofort zurückgedrängt wird, die erhöhte Exportnachfrage und die mittelfristigen Wirkungen aus der Deregulierung der Kapitalmärkte und höheren privaten Investitionen aber auf sich warten lassen. Diese Durststrecke muß unbedingt durchgestanden werden,

auch wenn damit in Besitzstände bisher privilegierter Gruppen eingegriffen wird.

Sind die Maßnahmen glaubwürdig, so werden expansive Reaktionen nicht lange ausbleiben, beispielsweise eine erhöhte Agrarproduktion und ein Zufluß an ausländischen Direktinvestitionen. Auch werden derartige Maßnahmen das Ansehen des Auslandes bei den ausländischen Kreditgebern verbessern und seine Kreditwürdigkeit erhöhen. Die Umschuldung von Auslandsschulden mit dem Ziel einer verbesserten Fälligkeitsstruktur für Tilgung und Zinsen wird damit erleichtert.

III. Wirkungsanalyse bislang erfolgter Liberalisierungsmaßnahmen

Die bislang verfolgten Liberalisierungsstrategien in Lateinamerika und Schwarzafrika sind zumeist auf halbem Wege stecken geblieben. Dies hat mehrere Gründe.

1. Die Liberalisierung erfolgte ad hoc und auf einige Märkte beschränkt. Wichtige Märkte wie der heimische Arbeitsmarkt oder Kapitalmarkt blieben reguliert. Damit aber wurde gegen eine fundamentale Regel verstoßen, die besagt, daß die Anforderungen an die Konsistenz der einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen für die jeweiligen Märkte steigen, je mehr die Trennung der Märkte voneinander abgebaut wird. Fehler im Sinne inkonsistenter Maßnahmen werden somit insofern hart "bestraft", als isolierte Maßnahmen sogar gegenteilige Wirkungen haben können, gemessen an den erhofften.

2. Die Glaubwürdigkeit der außenwirtschaftlichen Liberalisierung wurde niedrig eingestuft, d.h. Investoren und Konsumenten verhielten sich so, als rechneten sie fest damit, daß die Regierung eine außenwirtschaftliche Liberalisierung nicht durchhalten könne, und beschleunigten damit den Druck auf die Zahlungsbilanz (Vorziehen von Importen, Kapitalflucht u.a.). In vielen Fällen

ist diese fehlende Glaubwürdigkeit die Folge einer mangelnden Untermauerung der außenwirtschaftlichen monetären Anpassungsmaßnahmen durch interne realwirtschaftliche Maßnahmen, beispielsweise Verringerung des Budgetdefizits durch Sperrung des Zugangs parastaatlicher Unternehmen zum Zentralbankkredit, oder Abbau der Privilegien öffentlicher Kreditnehmer auf den heimischen Kapitalmärkten.

3. Die Durststrecke nach dem Beginn der Liberalisierung bis zum Erfolg war zu lang, weil ausländisches Kapital dem neuen Kurs mißtraute und/oder weil die Angebotselastizität auch mittelfristig geringer als angenommen war.

4. Das Mißerfolgsrisiko war hoch, wenn negative externe Schocks gerade zu dem Zeitpunkt wirksam wurden, zu dem die Maßnahmen eingeleitet wurden.

5. Die politisch einflußreichen Interessengruppen, die die Kosten (im Sinne eines Abbaus ihrer Privilegien) tragen mußten, konnten nicht neutralisiert werden. Dazu gehören die städtische Mittelschicht, die kurzfristig erhebliche Realeinkommenseinbußen bei einer kombinierten Wechselkursabwertung cum Liberalisierungspolitik hätten in Kauf nehmen müssen, aber auch die parastaatlichen Unternehmen.

IV. Chancen und Risiken

Verfolgt man die wirtschaftspolitische Diskussion in Entwicklungsländern über außenwirtschaftliche Anpassung, so steht die Skepsis über eine aktive Wechselkurspolitik im Vordergrund. An der Wirksamkeit einer Abwertung entzündeten sich die härtesten Kontroversen, vor allem in Niedrigeinkommensländern. In diesen Ländern wurde bis zum Beginn der achtziger Jahre oft eine passive Wechselkurspolitik verfolgt, die zusammen mit einem exportfeindlichen Außenhandelsregime zu einer realen Aufwertung führ-

te. Drei Argumente gegen eine aktive Wechselkurspolitik wurden hauptsächlich ins Feld geführt (Gulhati et al., 1986): Sie umschreiben im wesentlichen Chancen und Risiken einer außenwirtschaftlichen Liberalisierung, weil der Wechselkurspolitik wegen ihrer Flexibilität und sofortigen Wirkung auf die Preisrelationen eine überragende Bedeutung in der Außenwirtschaftspolitik zukommt.

Erste These: Der Versuch, den realen Wechselkurs zu ändern, muß wegen der inflationären Wirkungen einer nominalen Abwertung scheitern. Darüber hinaus wird die Abwertung die Budgetdefizite erhöhen und die Einkommensverteilung verschlechtern.

Zweite These: Das heimische Angebot ist nicht preiselastisch ("Elastizitätspessimismus").

Dritte These: Die Gesamtimporte reagieren nicht auf den Wechselkurs, und ihre Verteilung sollte durch nationale Prioritäten und weniger durch den Marktmechanismus bestimmt werden.

Zur ersten These: Es trifft zu, daß nominale Abwertungen eine heimische Kosteninflation auslösen können, aber dies ist nicht unvermeidbar. Vieles hängt vom Maßnahmenpaket ab (Fiskal-, Geld-, Lohn- und Preispolitik), das die nominale Wechselkursabwertung begleiten muß, will sie zu einer realen Abwertung führen. Dazu gehört, daß mit einer Abwertung der Abbau des Budgetdefizits kombiniert werden muß. Teilweise wird ein derartiger Effekt bereits dadurch erreicht, daß die Abwertung die Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von Importen und Exporten in lokaler Währung erhöht, wenn es sich um Wertzölle und nicht um spezifische Zölle handelt. Zweitens, wenn Entwicklungshilfe den heimischen Kostenanteil von Projekten mitfinanziert, wie es in einigen afrikanischen Staaten der Fall ist, erhöht die Abwertung den Wert der ausländischen Kredite in inländischer Währung. Auch dies entlastet das Budget. Drittens verbessert die Abwertung die finanzielle Situation parastaatlicher Exportunter-

nehmen z.B. im Rohstoffsektor und vermindert daher die Notwendigkeit, auf staatliche Subventionen zurückzugreifen.

Es gibt aber natürlich auch belastende Wirkungen für das Budget, so z.B. der Anstieg des Wertes des Importgehalts öffentlicher Ausgaben in inländischer Währung. Hier ist vor allem der Schuldendienst für ausländische Kredite zu nennen. Der Nettoeffekt von Ent- und Belastung des Budgets durch eine Abwertung ist empirisch schwer abzuschätzen. Es gibt für Indien Untersuchungen, die auf Nettoentlastungen hinweisen, und welche für Israel, die auf Belastungen hindeuten (Klein, 1972). Dabei ist vor allem wichtig, zwischen kurz- und langfristigen Budgetwirkungen von Abwertungen zu unterscheiden. Analog zur Diskussion über den J-Kurveneffekt in der Zahlungsbilanz, in der eine kurzfristige Verschlechterung und mittelfristige Verbesserung der Zahlungsbilanz nach einer Abwertung prognostiziert wird, spricht einiges dafür, daß der sofortige Nettoeffekt negativ ist und der mittelfristige Effekt das Budget stärkt.

Auch darf nicht die Möglichkeit außer acht gelassen werden, die Wechselkursänderung so zu gestalten, daß die Budgetposition geschützt wird, beispielsweise durch duale oder multiple Wechselkurse.

Auf jeden Fall ist die These, daß eine Abwertung per se das Staatsbudget belastet, nicht haltbar. Wichtig erscheint, daß in der Phase der Durststrecke externes Kapital als Vertrauensbonus, möglichst in Form von Risikokapital, zur Verfügung steht. Dies kann die Glaubwürdigkeit und die politische Durchsetzbarkeit der Liberalisierungspolitik verbessern.

Zur zweiten These: Sollte es gelingen, über eine nominale Abwertung auch eine reale Abwertung zu erreichen, so sollte dies einen relativen Anstieg der Preise für handelbare Güter (z.B. Exporte) gegenüber nicht-handelbaren Gütern (Dienstleistungen, Infrastruktur, Immobilien) führen und entsprechende Mengenreak-

tionen und Ressourcenverteilungen mit sich bringen. Ob der Elastizitätspessimismus berechtigt ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab, so vom Ausmaß und der Stetigkeit der Wechselkursanpassung und der Glaubwürdigkeit, die der Anpassungspolitik entgegengebracht wird.

Je stärker die Anpassung konzertiert, d.h. mehrere Märkte umfassend vorgenommen wird, desto schneller werden Produzenten in der erwarteten Richtung reagieren, so in der Ausdehnung der landwirtschaftlichen Produktion und der Exporte.

Zweitens, das Ausmaß an Unterauslastung der Kapazitäten ist wichtig für die Anpassungsgeschwindigkeit. Je höher die Unterauslastung ist, desto besser für den Produktionseffekt, weil die Durchschnittsproduktivität der eingesetzten Faktoren höher ist als ihre Grenzproduktivität.

Vorausgesetzt, daß der kurzfristig auftretende Devisenengpaß im Industriegüterbereich nach einer massiven Wechselkursanpassung überwunden werden kann - dies zu erreichen, ist wesentliche Aufgabe der Weltbank- und IMF-Programme -, wird die Produktion bei einer unterausgelasteten Kapazität rasch auf die neuen Anreize reagieren. Dies gilt vor allem für die Landwirtschaft, wie Beispiele in Schwarzafrika, so in Ghana und Zaire, gezeigt haben. Der Elastizitätspessimismus im traditionellen Exportsektor ist hingegen schwierig zu widerlegen. Bei stagnierenden Rohstoffmärkten und einem harten Wettbewerb der Entwicklungsländer untereinander um die gleichen Rohstoffmärkte kann es zu einem Abwertungswettlauf kommen. Der Preisverfall wird dann umso stärker ausfallen, je mehr sich die Länder auf Nichtquotenmärkte konzentrieren (beispielsweise bei Kaffee). Bleibt dann der Erfolg einer Abwertung aus, besteht der positive Effekt im wesentlichen darin, mittelfristig die Weichen für eine Exportdiversifizierung zu setzen. Dies umfaßt neue Agrarprodukte ebenso wie verarbeitete Produkte. Insgesamt gesehen gibt es empirische Hinweise darüber, daß

- kurzfristige Preiselastizitäten zumeist positiv, aber nicht hoch sind;
- mittelfristige Elastizitäten - wie zu erwarten ist - höher als kurzfristige sind;
- erhöhte Produzentenpreise höhere Hektarerträge zur Folge haben können (Bond, 1983; Kincaid, 1984).

Zur dritten These: Auch hier muß die Wechselkurspolitik wieder im Gesamtzusammenhang mit den anderen erforderlichen Politikmaßnahmen gesehen werden, da die Importnachfrage abhängt sowohl von der Geld- und Fiskalpolitik als auch vom Preis und der Verfügbarkeit von Devisen sowie vom Gesamtniveau der wirtschaftlichen Aktivität.

Viele Entwicklungsländer haben beim Versuch, überbewertete Wechselkurse beizubehalten, den daraus resultierenden Devisenengpaß durch Devisenrationierung zu lösen versucht. Die Ergebnisse waren recht entmutigend, gaben sie doch zu einer Vielzahl unproduktiver "rent-seeking" Aktivitäten bis hin zu illegalen Tätigkeiten Anlaß. Verteilungskonflikte traten auf, die wiederum hohe Regulierungskosten verursachten. Da Regierungen weniger gesamtwirtschaftlichen als vielmehr eigenen Zielen der Machtkonservierung nachgehen, ist die Devisenrationierung oft diesem Ziel untergeordnet worden, mit sehr negativen Wirkungen für die Produktivität von Arbeit und Kapital.

V. Zusammenfassung

Solange ein Entwicklungsland Zugang zu einem elastischen Angebot an externen Ersparnissen hat, können interne Fehlentwicklungen in ihrer Wirkung auf die Zahlungsbilanz abgeschottet werden. Die unmittelbare Notwendigkeit zur Änderung der Wechselkurs- und

Außenhandelspolitik stellt sich dann nicht. Versiegt jedoch diese Finanzierungsquelle, sinkt beispielsweise die Relation von Entwicklungshilfekrediten zu Sozialprodukt, so wie dies in den letzten Jahren der Fall war, sind Politikwechsel unvermeidbar. Versucht die Regierung, ihnen durch verstärkte Kontrollen und Rationierung auszuweichen, schrumpft der Teil der Wirtschaft, den sie kontrollieren kann, immer weiter, weil die Besteuerungsbasis sinkt und Versuche, den formalen Sektor höher zu besteuern, die Anreize, auf Schattenmärkte auszuweichen, erhöhen. Aus reiner Machterhaltung wird die Regierung reformieren müssen. Es stellt sich dann die Frage, ob mehrere Instrumente die interne Absorption zurückdrängen sollen oder ob die Last allein der Fiskal- und Geldpolitik auferlegt werden soll (siehe hierzu detailliert Lal, 1987).

Die Risiken des Fehlschlags erscheinen geringer, wenn eine konzentrierte Währungs-, Außenhandels-, Fiskal- und Geldpolitik verfolgt wird, in der

- dem Wechselkurs die Aufgabe zukommt, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Ressourcenangebots wiederherzustellen;
- die Außenhandelspolitik durch Marktöffnung und mehr Preis- statt Mengeninterventionen inflationäre Tendenzen bremsen und Transparenz über das Protektionsniveau herstellen soll;
- die Fiskalpolitik dazu beitragen soll, die Inanspruchnahme des heimischen Kapitalmarktes durch den Staat zu vermindern und privaten Investoren mehr Raum zu gewähren;
- die Geldpolitik die Relation zwischen Gegenwartskonsum und zukünftigem Konsum (= Investitionen) zugunsten des letzteren durch Eindämmung heimischer Inflationsherde zu verändern.

Neue institutionelle Rahmenbedingungen wie die Belebung des Wettbewerbs auf dem heimischen Kapitalmarkt erhöhen die Erfolgchancen. Die politische Durchsetzbarkeit dieser Maßnahme hängt mit entscheidend davon ab, ob die Märkte der Industrieländer zugänglich sind und ob externe Ersparnisse während der Durststrecke zur Verfügung stehen. Je rigider die internen Verteilungsstrukturen sind und je höher die Abhängigkeit von den Weltrohstoffmärkten ist, desto größer sind die Risiken des Scheiterns, und nicht zuletzt ist die glückliche Wahl des Zeitpunkts und der Dosierung der Maßnahmen wichtig.

Literatur

Bond, M.E., "Agriculture Supply Responses to Prices in Sub-Saharan African Countries". IMF Staff Papers, 30, 1983, 4 (December), S. 703-726.

Gulhati, R., S. Bose and V. Atukorala, "Exchange Rate Policies in Africa: How Valid is the Scepticism?" Development and Change, 17, 1986, S. 399-423.

Hiemenz, U., R.J. Langhammer, "Efficiency Pre-Conditions for Successful Integration of Developing Countries into the World Economy". International Labour Office, World Employment Programme Research Working Paper No. 2, September 1986.

Kincaid, G.R., "A Test of the Efficacy of Exchange Rate Adjustments in Indonesia". IMF Staff Papers, 31, 1984, No. 1 (March), S. 62-92.

Klein, D., "The Impact of Devaluation on the Central Government Budget". Washington D.C., Unpublished DM/72/56 (7 July), IMF.

Lal, D., "The Political Economy of Economic Liberalization". The World Bank Economic Review, 1, 1987 No. 2, S. 273-299.